



Universidade do Minho
Escola de Engenharia

Thomaz Medeiros Raposo Fagá

**Construção de diagnóstico para avaliação
prévia de projetos sociais**

Dissertação de Mestrado

Mestrado em Engenharia Industrial

Trabalho efetuado sob a orientação do

Professor Doutor Jorge Miguel Oliveira Sá Cunha

Outubro de 2018

DECLARAÇÃO

Nome: Thomaz Medeiros Raposo Fagá

Endereço eletrónico: thomazfaga1@gmail.com

Telefone: +5592 984167871

Número do Bilhete de Identidade: 1260048-2

Título da dissertação: Construção de diagnóstico para avaliação prévia de projetos sociais

Orientador: Professor Jorge Cunha

Ano de conclusão: 2018

Designação do Mestrado: Mestrado em Engenharia Industrial

Nos exemplares das teses de doutoramento ou de mestrado ou de outros trabalhos entregues para prestação de provas públicas nas universidades ou outros estabelecimentos de ensino, e dos quais é obrigatoriamente enviado um exemplar para depósito legal na Biblioteca Nacional e, pelo menos outro para a biblioteca da universidade respetiva, deve constar uma das seguintes declarações:

1. É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO INTEGRAL DESTA DISSERTAÇÃO APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE;
2. É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO PARCIAL DESTA DISSERTAÇÃO (indicar, caso tal seja necessário, nº máximo de páginas, ilustrações, gráficos, etc.), APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE;
3. DE ACORDO COM A LEGISLAÇÃO EM VIGOR, NÃO É PERMITIDA A REPRODUÇÃO DE QUALQUER PARTE DESTA TESE/TRABALHO.

Universidade do Minho, __21__/_11__/_2018__.



Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço ao Deus Supremo e aos meus anjos protetores que permitiram que chegássemos até aqui.

Agradeço aos meus pais que através da profissão de mestres e investigadores me ensinaram o sabor e o prazer pela investigação.

Faço aqui um agradecimento especial aos diretores e mestres da Escola de Engenharia da Universidade do Minho por acreditar nos alunos da longínqua Manaus.

Aos Professores José Carlos Reston Filho, Vicente Tino que além de abrirem as portas para nossos sonhos foram incansáveis no apoio e orientação.

Aos colegas de turma que compartilhamos experiências e ajudas mútuas ficarão marcados para sempre em minha vida.

Ao professor e meu mestre: Doutor Jorge Cunha, orientador, pela dedicação, paciência e compreensão, que possibilitou a realização deste trabalho.

Aos colaboradores da empresa com quem trabalhei chefes, engenheiros e operários, que compreenderam a importância deste trabalho e me ajudaram a ultrapassar todos os obstáculos.

Agradeço, com um carinho especial, à minha companheira Cíntia Nunes pela compreensão, apoio e paciência, ajudando-me a ultrapassar os momentos mais difíceis.

A todos meu sincero OBRIGADO!

RESUMO

O presente estudo tem o objetivo de analisar criticamente a metodologia de avaliação de projetos utilizada pela Suframa, órgão responsável pela gestão da Zona Franca de Manaus (ZFM), em seus projetos de âmbito social. A avaliação de projetos sociais deve convergir para a simplificação das decisões políticas, com a utilização de processos de racionalização das políticas públicas que passam obrigatoriamente pela mensuração dos resultados finais contrapostos aos objetivos previstos. Desde a década de 1990, as instituições internacionais de fomento ao investimento público, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), passaram a requerer a implementação de sistemáticas de controlo dos recursos aplicados por parte dos países que recorrem a essas fontes de financiamento internacional. O presente estudo ressalta a necessidade de uma revisão da metodologia de avaliação dos convênios, com o fim de obter informações padronizadas quanto à eficiência e à eficácia dos investimentos realizados pela autarquia, possibilitando reduzir os riscos inerentes aos projetos e propiciando uma parametrização que venha a subsidiar a decisão quanto à celebração de novos convênios. Este estudo pretende planejar as ações pertinentes à celebração de convênios, permitindo um acompanhamento mais detalhado do projeto pela promoção de uma maior eficiência na aplicação dos recursos públicos, maior eficácia dos objetivos propostos e garantir a efetividade dos impactos no contexto das dimensões sociais previstas. A metodologia de avaliação ex ante aplicada ao estudo representou uma mudança de paradigma no contexto das transferências voluntárias. A metodologia possibilitou conhecer o público-alvo ao dar dimensões determinadas e adequadas ao projeto, de forma que este possa atender às demandas de infraestrutura necessárias a seu próprio funcionamento e manutenção. O diagnóstico estabeleceu coletivamente o modelo de gestão e a estrutura de custos para a operação e a manutenção do empreendimento, reduzindo a possibilidade de insucesso do empreendimento e, conseqüentemente, o desperdício de recursos públicos ocasionados pela falta de planejamento ou pela presença de imperfeições fundamentais no mesmo

PALAVRAS-CHAVE: investimento público, desenvolvimento regional, projetos sociais.

ABSTRACT

The present study aims to conduct a critical study of the evaluation methodology currently used by Suframa, the independent Brazilian entity for management of the Manaus Free Trade Zone (ZFM) in relation to its social projects. Evaluations of social projects must converge to the streamlining of political decisions, using processes of public policies rationalization that must be executed with the measurement of results against expected objectives. Since the 1990s, international institutions for the promotion of public investments, such as the Inter-American Development Bank (IDB) and the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), now require implementation of resource control systems applied by the countries that use these international financing resources. In view thereof, this study highlights the need for a methodological review of signed agreements results evaluation, in order to obtain standardized information on the efficiency and effectiveness of investments made by the autonomous statutory institutions, allowing the reduction of the inherent risks to projects and providing a parameterization that will subsidize the decision regarding the signature of new agreements. The purpose of this study is to improve the planning of actions prior to the celebration of agreements, allowing a more detailed monitoring of the project by means of promoting greater efficiency in the application of public resources; greater effectiveness of the proposed objectives, and assurance of effectiveness regarding some impacts in the context of the dimension of prognosis. The ex ante evaluation methodology applied to the study represented a paradigm shift in the context of voluntary transfers. The methodology made it possible to recognize target audience by the aggregation of specific and appropriate dimensions to the project, so that it can meet the infrastructure demands necessary for its own operation and maintenance. The diagnosis collectively established the management model and cost structure for the operation and maintenance of the initiative, reducing its chance of failure and, consequently, the waste of public resources caused by the lack of planning or the presence of fundamental imperfections in the project.

KEYWORDS: public investment, regional development, social projects.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS.....	iii
RESUMO	v
ABSTRACT	vii
ÍNDICE	ix
ÍNDICE DE FIGURAS	xi
ÍNDICE DE TABELAS	xiii
LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS	xv
1. INTRODUÇÃO	1
1.1 Contexto da investigação.....	1
1.2 Objetivos do trabalho.....	2
1.3 Método de investigação	3
1.4 Estrutura do documento.....	4
2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO.....	7
2.1 A evolução histórica da avaliação de políticas e programas sociais	7
2.1.1 Plano global de avaliação do programa Portugal 2020.....	10
2.1.2 A avaliação e o monitoramento das políticas públicas no Brasil.....	12
2.2 Conceitos Básicos de Avaliação.....	14
2.3 Elementos da definição.....	14
2.4 O processo de avaliação	15
2.5 Objetivos da avaliação.....	16
2.6 Construção de indicadores.....	16
2.6.1 Etapas do processo de construção de indicadores.....	17
2.6.2 Características desejáveis dos indicadores.....	18
3. A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO BRASIL	21
3.1 Programa Zona Franca Verde e as áreas de Livre Comércio	22
3.2 A Suframa no contexto do desenvolvimento regional.....	23
3.3 Modalidade de transferências voluntárias do Governo brasileiro	24
3.3.1 Convênios	24

3.3.2 Contrato de repasse	25
3.3.3 Termo de parceria	25
3.3.4 Acordo de cooperação técnica	26
3.4 A operacionalização das transferências voluntárias	26
3.4.1 Sistemas de informação para transferências voluntárias	26
3.4.2 Fases da operacionalização do convênio	27
3.4.3 Marcos Legais sobre Transferências voluntárias	28
4. AVALIAÇÃO DE PROJETO, DEFINIÇÃO, TIPOLOGIA E ETAPAS	31
4.1 Matriz Metodológica	31
4.2 Fundamentação	31
4.3 Universo Humano da Pesquisa	33
4.4 As hipóteses	34
4.5 O modelo Amostral	35
4.6 O questionário como instrumento de coletas de informações	35
4.7 Modelo para avaliação de impacto	36
4.8 Construção dos indicadores de avaliação	37
4.9 Análise custo-efetividade (ACE).....	37
4.10 O processo de avaliação	38
4.11 Definição do problema	39
4.12 Diagnóstico da situação	40
4.13 O inquérito por questionário.....	41
5. RESULTADOS.....	43
6. CONCLUSÃO	49
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	53

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Programas financiados pelo PGA PT 2020	11
Figura 2: Distribuição de recursos no âmbito dos programas do PGA PT 2020	12
Figura 3: Definição Operacional de Avaliação	14
Figura 4: Matriz SMART, para os indicadores	18
Figura 5: Matriz CREAM, para os indicadores.....	19
Figura 6: Área de atuação da Suframa e Áreas de Livre Comércio (ALCs).....	23
Figura 7: Definição Operacional de Avaliação	29
Figura 8: Objetivos e Indicadores da Avaliação	37
Figura 9: Comparativo de situação com e sem projeto	41
Figura 10: Produtos comercializados	43
Figura 11: Produção própria ou de terceiros	44
Figura 12: Geração de emprego por banca.....	45

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Matriz Metodológica	31
Tabela 2: Planilha de previsão de custos da feira.....	46

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

ACE – *Análise Custo-Efetividade*

ALC – *Área de Livre Comércio*

BID – *Banco Interamericano de Desenvolvimento*

BIRD – *Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento*

FC – *Fundos de Coesão*

FEAMP – *Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas*

FEDER – *Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional*

FEEI - *Fundos Estruturais e de Investimentos*

FSE – *Fundo Social Europeu*

GAA – *Gabinete de Avaliação de Auditoria Camões*

IA – *Investigação-Ação*

IPEA - *Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas*

IPI – *Imposto sobre Produtos Industrializados*

MI – *Ministério da Integração*

MP – *Ministério do Planeamento Desenvolvimento e Gestão (antigo MPOG)*

MPOG – *Ministério do planeamento Orçamento e Gestão*

OCDE – *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico*

PGA PT 2020 - *Plano Global de Avaliação Portugal 2020*

PO – *Programa Operacional*

PPA – *Plano Plurianual*

PNDR – *Programa Nacional de Desenvolvimento Regional*

SDR – *Secretaria de Desenvolvimento Regional*

SICONV – *Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse*

SIAFI – *Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal*

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus

TCU – Tribunal de Contas da União

UE – União Europeia

VAL – Valor Atualizado Líquido

TIR – Taxa Interna de Retorno

ZFV – Programa Zona Franca Verde

1. INTRODUÇÃO

Neste capítulo será apresentado o contexto da investigação e as motivações que levaram ao desenvolvimento deste trabalho, bem como serão descritos os objetivos que se pretendem alcançar e a organização do documento.

1.1 Contexto da investigação

Segundo Derlien (2001) o conceito de avaliação de projetos sociais vem evoluindo ao longo do tempo. Na década de 1960, o objetivo era obter *feedback* dos Programas para subsidiar as decisões dos gestores públicos. Nos anos 1980 o foco era a realocação racional dos recursos públicos. Nos anos 1990, a pressão pelo combate à corrupção passou a exigir que o processo de avaliação apontasse resultados efetivos.

Em 1994, o Tesouro do Reino Unido lançou o Green Book, que estabelece critérios económicos, financeiros, sociais e ambientais para todos os investimentos públicos (Rodrigues, 2015), e orienta sobre a avaliação de políticas, projetos e programas.

Segundo Rodrigues (2015), no Brasil o controlo das políticas públicas também passou por evoluções, motivadas principalmente pelas exigências dos órgãos internacionais de fomento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), os quais passaram a exigir do Governo brasileiro o controle dos recursos aplicados.

A iniciativa de avaliar resultados de Transferências Voluntárias como uma metodologia indicada pelo Governo Federal do Brasil só foi implantada em 2016 com a publicação da Portaria Interministerial nº 424/2016. A nova legislação em vigor passou a exigir plano de sustentabilidade do empreendimento, a ser apresentado com o projeto básico. O plano de sustentabilidade deve demonstrar como se dará o funcionamento/operacionalização do empreendimento, descrevendo rotinas de manutenções periódicas e preventivas, definindo os responsáveis por sua realização e de que maneira as despesas serão financiadas.

Em 2018, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Brasileiro, adotou a metodologia contida no “guia prático de análise *ex ante*” do Instituto de Pesquisas

Econômicas Aplicadas (IPEA), a fim de orientar a avaliação prévia (*ex ante*) dos investimentos públicos e programas de Governo de forma ampla.

1.2 Objetivos do trabalho

O principal objetivo da investigação consiste em analisar o processo de construção do Plano de Sustentabilidade da construção de uma feira para produtores rurais a ser financiada com recursos do Governo Federal, geridos pela Suframa. A construção do diagnóstico parte do pressuposto de que a Portaria Interministerial 424/2016 em seu artigo 21§ 13 passou a exigir que fosse apresentado um Plano de Sustentabilidade de empreendimentos ou dos equipamentos a serem adquiridos com recursos de transferências voluntárias do Governo Federal.

A respectiva lei também exige que a avaliação *ex ante* deve ser apresentada junto ao Projeto Básico, e que deve demonstrar como se dará o funcionamento/operacionalização do empreendimento, descrevendo rotinas de manutenção periódica e preventiva, definindo os responsáveis por sua realização e como se dará o custeio, possibilitando a redução de riscos inerentes na fase de apresentação da proposta do projeto para subsidiar a decisão quanto à sua viabilidade. O diagnóstico tem como objetivo central elaborar:

- ✓ Levantamento dos dados socioeconômicos da comunidade envolvida;
- ✓ Identificação dos principais atores envolvidos na implementação e gestão do projeto;
- ✓ Definição do modelo de gestão e obrigações de cada stakeholder mapeado;
- ✓ Estabelecimento da estrutura de custos; e
- ✓ Definição do modelo de negócio para a sustentabilidade do projeto.

Além disso, é preciso estabelecer metas que propiciem o alcance dos objetivos previstos. Conforme o Manual de Avaliação *ex ante* (IPEA, 2018), o diagnóstico deverá prever os processos estruturados para a implementação e o funcionamento do empreendimento, além de estimar os recursos (materiais, humanos, financeiros e institucionais) que irão garantir a execução das metas físicas e a consecução dos objetivos propostos (IPEA,2018).

1.3 Método de investigação

A metodologia baseia-se na descrição do problema a ser enfrentado, sua caracterização, objetivos da política e resultados esperados com a intervenção. Deste modo, a presente pesquisa visa a sugerir, de forma prática, um roteiro para levantamento de informações por parte do proponente para a construção do plano de sustentabilidade.

Tendo em vista que o “guia prático de análise *ex ante*” pretende nortear as avaliações prévias de programas e projetos de Governo de forma abrangente, logo buscou-se adaptar e simplificar para a realidade das transferências voluntárias da Suframa.

Desta forma, o roteiro do plano de sustentabilidade proposto nesta pesquisa será composto da seguinte forma:

- ✓ Diagnóstico socioeconômico do público-alvo do projeto;
- ✓ Estrutura de gestão e funcionamento do empreendimento;
- ✓ Estrutura de custos para operação e manutenção do empreendimento.

O Diagnóstico é importante para identificar o perfil socioeconômico dos beneficiários antes da implementação do projeto, possibilitando traçar a evolução dos dados quando comparados com os dados que serão colhidos quando o projeto já estiver implantado.

A estrutura de gestão e funcionamento busca responder questões acerca do gerenciamento do empreendimento, e prescreve que o proponente desenvolva um modelo de negócios que exija responsabilidade de cada participante de forma a garantir a plenitude do funcionamento do empreendimento após a inauguração.

O terceiro tópico do diagnóstico tem a finalidade de abordar a estrutura de custos operacionalização e manutenção do empreendimento, permitindo que se verifique a viabilidade econômica do investimento.

O plano de sustentabilidade permitirá também a identificação e a definição de obrigações de todos os atores envolvidos, tanto na fase de implementação quanto na operação do empreendimento.

1.4 Estrutura do documento

Esta dissertação está organizada em seis capítulos. O Capítulo 1 representa a introdução que está segmentada em enquadramento temático, objetivos da dissertação e metodologia aplicada na investigação.

O Capítulo 2 consiste no enquadramento teórico sobre os temas relacionados à evolução histórica do processo de avaliação de projetos sociais pelo mundo, além de destacar o plano global de avaliação do Programa Portugal 2020 e o processo de institucionalização da avaliação no Brasil. Neste capítulo são apresentados conceitos básicos de avaliação, definição de seus elementos, características do processo de avaliação, seus objetivos. Por fim, é abordada a importância da construção dos indicadores, das etapas de construção de suas características.

Na sequência, no Capítulo 3 são abordados assuntos específicos a respeito da política nacional de desenvolvimento regional do Brasil. Nesse capítulo foi dado destaque ao programa Zona Franca Verde, à caracterização da Suframa e seu papel na política de desenvolvimento regional. Aborda também as modalidades de transferência voluntária do Governo brasileiro, e como se dá sua operacionalização na prática bem como o marco legal que disciplina o assunto.

O Capítulo 4 trata da Metodologia de diagnóstico aplicada na investigação. Realizou-se uma abordagem tomando como base a metodologia de avaliação ex ante desenvolvida pelo Governo do Brasil com o propósito de avaliar a pertinência, a eficiência e eficácia do investimento.

No capítulo 5 foram apresentados os resultados da investigação, juntamente com as limitações e conjecturas dos estudos efetuados. Sendo possível constatar o perfil social e económico dos feirantes, a estrutura de gestão da feira, o envolvimento das entidades participantes do projeto, a estrutura de custos de operação do empreendimento.

Por fim, o Capítulo 6 apresenta as principais conclusões do trabalho, destacando a importância do planeamento prévio do investimento público para o sucesso dos empreendimentos. Destaca também a necessidade de ampliar os estudos, com a construção de parâmetros complexos para cada tipo de investimento, possibilitando a construção de um

sistema comparativo de cenários entre a avaliação prévia e a avaliação realizada em momento posterior ao funcionamento do empreendimento.

2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Neste capítulo será apresentada a revisão da literatura relacionada com a avaliação de projetos sociais. Serão abordados a evolução histórica da avaliação no mundo, o plano global de avaliação do Programa Portugal 2020 e a institucionalização da avaliação no Brasil. Os conceitos básicos da avaliação, serão apresentados seus elementos, processos e objetivos. O capítulo mostra ainda a conceituação dos indicadores de avaliação, etapas do processo de construção dos indicadores e suas características.

2.1 A evolução histórica da avaliação de políticas e programas sociais

A importância de contextualizar historicamente o processo de avaliação dos programas e das políticas sociais deve-se ao fato de esse campo ser relativamente recente e merecer uma compreensão mais ampla.

Para Boullosa e Araújo (2009), avaliar é atribuir valor. Essa definição destaca que a atribuição de valor ocorre pelo valor material (*worth*), valor simbólico (*value*) ou de mérito (*merit*). Este último se refere à relevância de um programa, projeto ou ação.

Fagundes e Moura (2009) mencionam como marco do início do processo avaliativo durante o século XVII, *pro advento* da revolução científica ocorrida na Europa, tomando como alicerce as teorias construídas por Kepler, Bacon, Galileu, Descartes, entre outros. Nessa época, o processo de avaliação era próprio do processo científico, ligado diretamente à metodologia de investigação científica. A evolução do método científico teve como uma de suas consequências a aplicação dos procedimentos de avaliação nas políticas públicas.

Segundo Fagundes e Moura (2009), nessa mesma época surgiram os primeiros estudos avaliativos de programas sociais, tomando como base os estudos elaborados nas ciências naturais e utilizando métodos de dedução e aplicação matemáticas. A evolução do processo de avaliação da administração pública surgiu na segunda metade do século XVII.

Em 1874, a Associação Americana de Saúde Pública desenvolveu um programa para avaliar o grau das condições de higiene e saúde nos municípios americanos, sendo esse um marco no processo avaliativo das políticas públicas. (Fagundes e Moura, 2009)

No entanto, durante o século XX, as pesquisas foram se aprofundando no que tange o aperfeiçoamento do monitoramento e na aplicação do conceito de eficácia dos serviços públicos oferecidos (Fagundes e Moura, 2009). Esse movimento foi impulsionado principalmente pelas demandas sociais ocorridas no período da industrialização europeia e pelo crescimento econômico e tecnológico, promovendo dessa forma a consolidação do campo profissional e de estudos voltados para as avaliações, principalmente em países de língua anglo-saxônica.

No contexto histórico, Rossi; Lipsey e Freeman (2003) destacaram as tentativas do Governo dos Estados Unidos ocorridas antes da Primeira Guerra Mundial de avaliar os programas de redução da mortalidade e morbidade causadas por doenças infecciosas. O objetivo das avaliações era o de auferir parâmetros de efetividade dos programas governamentais e possibilitar seu aperfeiçoamento.

As técnicas de avaliação continuaram a evoluir e passaram a ter uma abordagem quantitativa com o intuito de atribuir valor e quantificar resultados. Nos Estados Unidos, durante a implementação do *New Deal*, no início dos anos 1930, as técnicas de avaliação foram muito utilizadas como forma de análise das opções de investimento para a verificação de resultados, conforme estudo de Bouldosa e Araújo (2009).

Ainda segundo Bouldosa e Araújo (2009), durante as décadas de 1930 e 1940, as avaliações de programas governamentais passaram a ter um viés bem mais técnico, tendo em vista as limitações orçamentárias e a necessidade de austeridade fiscal do Governo. O objetivo da avaliação era fornecer informações para os agentes governamentais responsáveis pelas tomadas de decisões.

A disseminação da cultura de avaliação para os países periféricos ocorreu com a implementação dos programas de cooperação internacional após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) (Bouldosa e Araújo, 2009). Por meio dessa condição, chamada de “*Welfare State*”, conforme descrito por Fagundes e Moura (2009), os governos de países ricos

potencializaram investimentos com a visão de que o Estado deveria prover condições mínimas para atender às necessidades de desenvolvimento urbano, como habitação, educação, cultura, capacitação de recursos humanos e capacitação tecnológica.

Boullosa e Araújo (2009) citam como exemplo o Plano Marshall e o Programa Aliança para o Progresso. O primeiro era um plano do governo norte-americano para a reconstrução dos países aliados da Europa. O segundo tinha o objetivo de financiar países latino-americanos em contraposição ao Governo de Cuba. Em ambos os casos, a exigência da prática de avaliação era condição obrigatória para a celebração das ajudas oferecidas.

Conforme publicação de Faria (2005), nos anos 1960 ocorreu o *boom* da avaliação nos Estados Unidos, com a implementação de programas de reforma social promovidos pelo Presidente Lyndon Johnson, que se fundamentaram no aproveitamento do progresso económico. Boullosa e Araújo (2009) ressaltaram também que a obrigatoriedade de aplicar ao menos 1 por cento dos gastos dos programas de políticas públicas impulsionou o processo de avaliação.

Nessa época, a metodologia de avaliação se utilizava dos métodos dos estudos comparativos provenientes da Biologia, em que eram comparados um grupo de controlo (que não passava pela intervenção do programa) com outro grupo submetido às políticas públicas, conforme descrito por Boullosa e Araújo (2009). Segundo Faria (2005), o objetivo dessas avaliações era utilizar as informações como ferramenta de decisão governamental utilizando o conceito de gestão *top-down* e priorizando as decisões de cima para baixo na cadeia hierárquica.

Rodrigues (2015) destaca a expansão da avaliação das políticas públicas ocorrida na França nos anos 1990. O Congresso Nacional da França passou a considerar a definição de metodologias para aprovação das demandas para os investimentos públicos. Nessa época houve uma expansão do processo avaliativo tanto para o governo quanto para a pesquisa científica em países como Estados Unidos, França e Inglaterra, conforme Boullosa & de Araújo (2009).

Seguindo a ideia do processo histórico e evolutivo do mecanismo de avaliação das políticas públicas, Derlien (2001), destacou três fases durante os anos 1960 e 1990: nos anos 1960, a ênfase era dada no contexto das informações. A informação era gerada como mecanismo de

feedback para o gestor desenvolver melhorias nos programas. Nos anos 1980, o foco principal para o conceito da avaliação era a realocação racional dos recursos (Derlien, 2001). Já nos anos 1990, a legitimação dos investimentos passou a ser feita por auditores que buscavam e cobravam resultados apontados nas avaliações.

Nos anos 1990, Faria (2005) salienta uma mudança de paradigma no setor público nesse período, considerando as seguintes perspectivas: foco na contenção de gastos; na melhoria da eficiência e da produtividade; na ampliação da transparência da gestão pública; e, por fim, na ideia de responsabilização do gestor público por seus atos. Este último conceito priorizou o interesse público acima de qualquer ato.

2.1.1 Plano global de avaliação do programa Portugal 2020

Em Portugal, a política de avaliação de resultados passou a ter maior importância com a adesão do País à política de coesão da União Europeia no início dos anos 2000, conforme estudo do Ministério da Integração do Brasil no estudo comparativo de avaliação de políticas regionais: experiências do Brasil e da União Europeia (Brasil, 2012).

Os Fundos Estruturais e de Investimentos (FEEI) criados pela União Europeia (UE), passaram a exigir que fossem realizadas avaliações no sentido de verificar a eficiência, eficácia e impacto das intervenções promovidas (Brasil, 2012). O regulamento geral do FEEI da UE destaca o objetivo de avaliar com o fim melhorar a qualidade da elaboração e execução do programa no contexto da eficiência, eficácia e impacto (Portugal, 2017).

O programa Portugal 2020 aborda cinco objetivos da função de avaliação (Portugal, 2017). O primeiro é Planeamento/Eficiência no qual se justifica a existência de uma política/programa e a utilização eficiente dos recursos. O segundo é a Responsabilidade, com o que se demonstra em que medida determinado programa alcançou os seus objetivos, e de que forma utilizou os seus recursos. O terceiro é a Implementação com o fim de aumentar a eficiência dos programas e a eficácia da sua implementação e gestão. O quarto é a Produção de Conhecimento que busca aumentar a compreensão sobre como os instrumentos atuam no contexto em que são aplicados e como diferentes medidas e intervenções podem ser mais efetivas. Por fim tem-se o quinto objetivo que é a Capacitação Institucional que visa a

melhorar e a desenvolver as capacidades dos participantes nos programas e suas redes e instituições.

Diante desse contexto, o Governo de Portugal institucionalizou o O Plano Global de Avaliação Portugal 2020, chamado posteriormente de PGA PT 2020. O prazo de execução do Programa é de 2014 até 2020. As diretrizes do PGA PT 2020 foram regulamentadas pelo Decreto Lei nº 137/2014, que trata da obrigatoriedade de apresentação de um Plano de Avaliação, conforme exigência do Regulamento Geral dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (REG) UE 1303/2013 Art. 56º 1 e 114º 1.

A criação do PGA PT 2020 permite legalmente que sejam realizadas avaliações nos Fundos Estruturais e de Investimentos (FEEI), Fundos Estruturais (FSE e FEDER), Fundos de Coesão (FEADER e o FEAMP). Na figura 1 é demonstrado o detalhamento da distribuição dos programas fomentados pelos fundos. (Portugal, 2017) Figura 1: Principais Programas do PGA PT 2020.

O Portugal 2020 inclui sete programas operacionais regionais: cinco no continente e dois para as regiões autónomas (Açores e Madeira). O grupo das regiões menos desenvolvidas não inclui Lisboa e Madeira, consideradas como desenvolvidas pela União Europeia, e também o Algarve, que é uma região em transição.

Programas		Fundos
Programas Operacionais Temáticos (POT)	PO Competitividade e Internacionalização (PO CI)	FEDER e FSE (Regiões menos desenvolvidas) FC (todas as regiões – Transportes)
	PO Inclusão Social e Emprego (PO ISE)	FSE (Regiões menos desenvolvidas) Iniciativa Emprego Jovem (IEJ) (em todas as regiões)
	PO Capital Humano (PO CH)	FSE (Regiões menos desenvolvidas)
	PO Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos (PO SEUR)	FC (em todas as regiões)
Programas Operacionais Regionais (POR)	do Continente (POR-C)	FEDER e FSE
	PO Norte (região menos desenvolvida)	
	PO Centro (região menos desenvolvida)	
	PO Lisboa (região desenvolvida)	
	PO Alentejo (região menos desenvolvida)	
	PO Algarve (região em transição)	
	PO Açores (região menos desenvolvida)	
das Regiões Autónomas (POR-RA)	PO Madeira (região desenvolvida)	
Assistência Técnica	PO Assistência Técnica (PO AT)	FEDER
Desenvolvimento Rural	Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PDR 2020)	FEADER
	Programa de Desenvolvimento Rural da R.A. Açores (PRORURAL+)	
	Programa de Desenvolvimento Rural da R.A. Madeira 2014-2020	
Assuntos Marítimos e Pesca	Programa Operacional Mar 2020 (PO MAR)	FEAMP

Figura 1: Programas financiados pelo PGA PT 2020

Fonte: Adaptado do PGA PT 2020

A previsão de aplicação de recursos no Programa PGA PT 2020 até o ano de 2020 está na ordem de 25 bilhões de euros, distribuídos em 16 Programas operacionais, temáticos e regionais, conforme distribuição demonstrada na Figura 2 (Portugal, 2017):

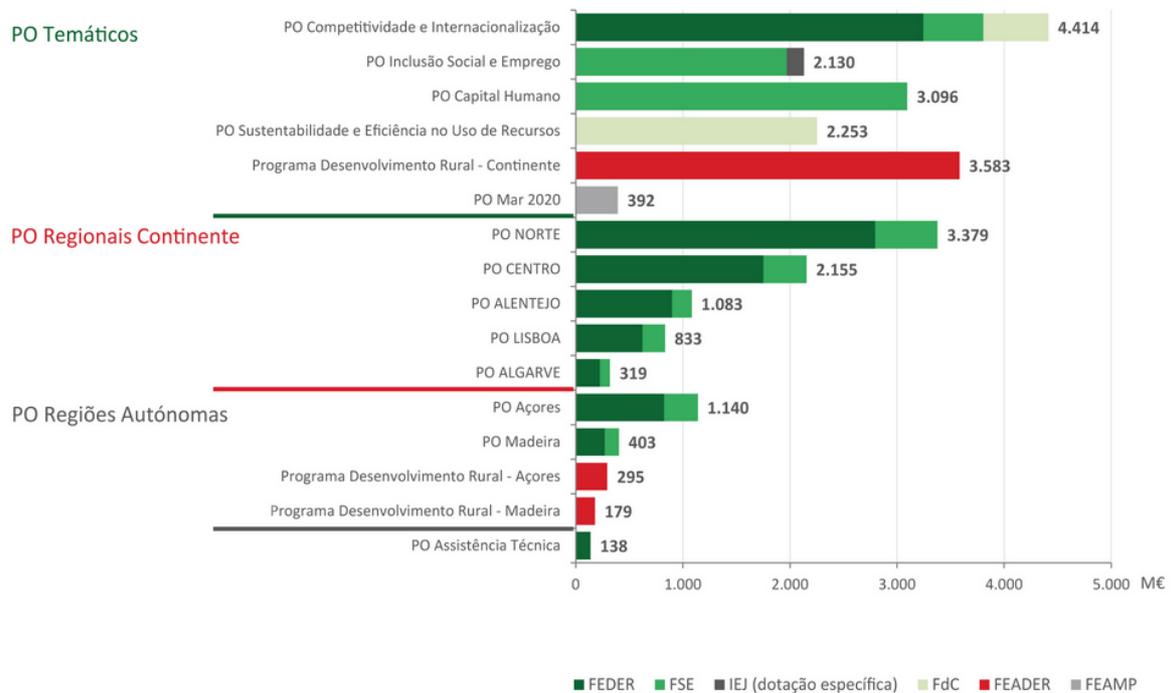


Figura 2: Distribuição de recursos no âmbito dos programas do PGA PT 2020

Fonte: Adaptado do PGA PT 2020

2.1.2 A avaliação e o monitoramento das políticas públicas no Brasil

No Brasil, até a década de 1980, as atividades de monitoramento e avaliação estavam restritas às auditorias contábeis. Nesse tempo surgiu a necessidade de o País alavancar recursos internacionais, como: o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Essas instituições internacionais passaram a exigir a implementação de sistemáticas de controlo dos recursos aplicados (Rodrigues, 2015).

Stephanou (2005) apresentou uma estratégia de avaliação do BID, na qual era dada importância aos resultados finais contrapostos aos objetivos previstos (eficácia), considerando também a análise custo-benefício (eficiência) e, por último, a avaliação de impacto

(efetividade), Realizava-se, portanto, um comparativo prévio com os impactos a serem alcançados.

Seguindo essa lógica internacional, em 1982, o Tribunal de Contas da União (TCU) brasileiro ampliou o conceito e instituiu a auditoria operacional, que não se restringia à análise financeira, porém determinava a verificação da eficiência e eficácia dos programas, projetos e atividades desenvolvidos no âmbito do Governo Federal (Brasil, 2016b).

Conforme informações do Governo brasileiro (Brasil, 2016a), em 1996 o Governo Federal lançou o programa Brasil em Ação, em que se previa a execução de 42 ações prioritárias em um regime especial de monitoramento e gerenciamento, e em que se atribuía para cada ação um gerente responsável por acompanhar, monitorar e avaliar a execução do empreendimento. A padronização da gestão nesse caso tinha o objetivo de orientar o processo orçamentário, sinalizar prioridades, detectar problemas de implementação, criar bases de informação para atrair investidores e facilitar parcerias público-privadas. Posteriormente, o Governo Federal passou a aplicar essa metodologia a todos os seus programas.

A partir de 2001, o Governo Federal disponibilizou o Programa de Qualidade no Serviço Público, direcionado para as empresas públicas e de Administração Direta. A adesão era voluntária com objetivo direcionado para melhoria da gestão por intermédio de ações práticas que seriam avaliadas internamente *a posteriori*. O ciclo previa também a validação por controlos externos (Boullosa e Araújo, 2009).

Conforme Boullosa & Araújo (2009), em 2005 entrou em operação o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização do Ministério do Planejamento, chamado de Gespública, cujo objetivo era o de melhorar a qualidade dos serviços públicos e aumentar a competitividade do país. O programa Gespública foi extinto pelo Governo federal, por meio da publicação do Decreto 9094/2017.

Com o passar do tempo, muitos autores passaram a criticar os programas de avaliação, argumentando que estes programas tinham viés exclusivamente administrativo, e alertavam para a necessidade de se colocarem em prática instrumentos que incorporassem a solução dos problemas sociais.

2.2 Conceitos Básicos de Avaliação

Conforme abordagem de Nilson Holanda (2006), avaliar no sentido *lato* significa estimar, ajuizar, calcular, computar, apreciar ou determinar a valia, o valor, o preço, ou o merecimento de algo ou alguém. Desta forma, o termo avaliação é tratado pela literatura especializada como “avaliação de programas” (*program evaluation*) (Holanda, 2006).

Holanda (2006) definiu a avaliação no sentido estrito de julgar, estimar, medir, classificar, ponderar, aferir ou analisar criticamente o mérito, o valor, a importância, a relevância, a utilidade ou a prioridade de um projeto de investimento ou de um programa social.

2.3 Elementos da definição

Nilson Holanda (2006) utilizou-se de definições realizadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) com a finalidade de criar um quadro em que os elementos de definição fossem devidamente separados e classificados. A figura 3 ilustra estes elementos.

Método de avaliação	➔	Procedimento sistemático de levantamento e análise de dados.
Objetivo da avaliação	➔	Ocorre em função dos processos e dos resultados da implantação da política.
Parâmetros de avaliação	➔	Norteados por um conjunto de indicadores (implícitos ou explícitos).
Crítérios de avaliação	➔	Tendo em vista aferir mérito, valor, importância, utilidade, relevância e níveis de eficiência e eficácia.
Finalidade da avaliação	➔	Obtenção de informações para a realimentação do processo de planejamento e na melhoria da gestão governamental.

Figura 3: Definição Operacional de Avaliação

Fonte: Adaptado de Holanda N. (2006)

Inicialmente, Holanda (2006) considera que a avaliação é um trabalho de pesquisa formalmente estruturado, que exige uma análise crítica com intuito de formulação de juízos para se tirarem conclusões.

No segundo ponto da definição, Holanda (2006) diferencia a avaliação para aplicação na fase de *implementação* do projeto (avaliação de processo), ou direcionada à mensuração de resultados (avaliação de resultados). O terceiro ponto da definição é o objeto da avaliação que pode ser identificado no rol dos 5 Ps: 1) produto, 2) pessoal, 3) performance ou desempenho, 4) projeto ou proposta, 5) programa ou política (Holanda, 2006). O quarto ponto destacado na definição de Holanda (2006) é a necessidade de construção de um sistema de indicadores, ao mesmo tempo em que define indicador como padrão de comparação que toma por base os objetivos do programa ou projeto e as expectativas dos *stakeholders*. No quinto ponto, Holanda (2006) trata da importância de se especificarem os objetivos da avaliação, tanto os objetivos gerais quanto os objetivos específicos.

A sexta parte da definição de Holanda (2006) fala sobre a importância de se recorrerem aos objetivos definidos no programa ou projeto com a finalidade de se poder construir uma avaliação com base nos resultados.

Por último, o conceito de Nilson Holanda (2006) refere-se aos critérios de avaliação, ou seja, à criação de parâmetros que auxiliam os avaliadores a formarem um juízo de valor. Holanda destacou como principais critérios: relevância, sustentabilidade, eficiência, eficácia e utilidade.

2.4 O processo de avaliação

Segundo Holanda (2006), o processo de avaliação envolve o avaliador, o objeto da avaliação e a própria avaliação, que deve conter ao menos os seguintes artigos:

- Análise, cálculo e medida: Identificação das variáveis a serem incluídas no processo, bem como sua forma de medição;
- Padrões de valores: Definição de indicadores de forma a estabelecer padrões, sendo estes absolutos ou relativos, de modo a permitir um juízo de valor ou de qualidade;
- Pesquisa e investigação: Levantamento de informações relevantes quanto ao objeto a ser avaliado;
- Comparações de desempenho: Confrontamento entre a realidade observada e os respectivos padrões de valores que foram estabelecidos, de forma que se permita realizarem os julgamentos de mérito, valor, qualidade, utilidade ou relevância;

- Integração e síntese: Construção da síntese a partir dos resultados obtidos, permitindo dessa forma a obtenção de dados, ampliação, extinção, manutenção ou mesmo quanto à necessidade de melhoria no desempenho.

2.5 Objetivos da avaliação

Holanda (2006) destacou a importância de se especificarem os objetivos e motivações para a realização da avaliação, ao mesmo tempo em que a avaliação deve ter quatro propósitos bem definidos: **eficácia**, até que ponto os objetivos do programa ou projeto foram alcançados; **eficiência**, se há uma relação custo-benefício adequada para o projeto ou programa; **efetividade**, identificando quais os impactos ao final do projeto ou programa, sejam económicos, sociais, ambientais, resultantes da execução política; e, por fim, **recolhimento de subsídios** referentes à obtenção de informações para a melhoria do processo, seja na formulação ou na implementação de programas e projetos.

2.6 Construção de indicadores

Os indicadores permitem medir e acompanhar o desempenho dos objetivos, metas e resultados, tomando como referência a proposta inicial do projeto (Coelho, 2016).

Para Holanda (2006), a construção de indicadores deve englobar características de acordo com a realidade económica e social do objeto que se pretende diagnosticar, analisar ou avaliar. No setor público, os indicadores derivam dos objetivos da avaliação e necessitam estar associados com as atividades, insumos, produtos, resultados e impactos.

Segundo Holanda (2006), a *atividade* refere-se ao serviço público prestado aos usuários do serviço público. Os *insumos* são os meios aplicados na prestação do serviço, que podem ser, basicamente: financeiros, materiais e humanos. Os *produtos* ou *resultados* são os efeitos imediatos constatados em decorrência da intervenção, e que podem ter valores absolutos ou relativos (número de famílias beneficiadas ou percentual da população-alvo atendida).

Os *impactos* são resultantes da melhoria da situação econômica ou social do público-alvo e são atingidos em médio ou longo prazo. Alguns exemplos são o aumento do emprego, a elevação da renda e a erradicação da pobreza. Ao relacionar alguns desses indicadores é permitido compor medidas de *eficiência, eficácia e desempenho*. Coelho (2016) caracterizou esses atributos dos indicadores da seguinte forma:

- **Eficácia:** Vincula a estratégia planejada com os resultados atingidos pelo projeto. Apresenta respostas quanto aos aspectos positivos e negativos que impactaram o desempenho do projeto;
- **Eficiência:** Relaciona o tempo, valores financeiros e os resultados alcançados, possibilitando avaliar se o método de operacionalização foi o ideal; se a estrutura de custos foi a mais adequada; e se esse conjunto trouxe os melhores resultados.
- **Efetividade:** Visa a estabelecer a mensuração do impacto social frente à política pública pretendida, relacionando os objetivos e metas aos impactos e efeitos alcançados.

Conforme Coelho (2016), essa fase de construção dos indicadores deve ser prevista durante a fase de planejamento do projeto, tendo em vista o intuito de comprovar as metas e os resultados pretendidos.

2.6.1 Etapas do processo de construção de indicadores

Diante da complexidade para conceber o sistema de indicadores em um modelo operacional é necessário especificar para cada indicador um conceito, definir a unidade de medida (tamanho do produto, eficiência de desempenho etc.) e estabelecer variáveis ou um conjunto de variáveis. (Holanda, 2009)

Inicialmente, a participação e a visão de equipes multidisciplinares de dentro ou fora do governo, órgãos de controle, pesquisadores e acadêmicos podem facilitar o trabalho de construção dos indicadores. Holanda (2009) sistematizou em quatro passos a construção dos indicadores: o indicador deve explicitar e detalhar os conceitos contidos no objetivo da

avaliação; os indicadores devem estabelecer medida para quantificar os conceitos da avaliação; devem-se levantar fontes de dados oficiais do governo, além de estabelecer quais dados deverão ser levantados pelo pesquisador por meio de pesquisas por amostragem, entrevistas e estudos de caso; e devem relacionar o conceito trabalhado com os dados levantados para a construção dos indicadores básicos (iniciais), ligados a cada uma das dimensões do objeto investigado.

Para Nilson Holanda (2006), seria possível incluir um quinto tópico referente à construção de sistemas de indicadores, utilizado para monitorar e acompanhar o desempenho dos programas e projetos económicos e sociais.

2.6.2 Características desejáveis dos indicadores

Para Holanda (2006), o indicador deve refletir os objetivos a serem avaliados, e deve também possibilitar mensurar, ser concreto e de possível aplicação operacional. O autor também fez referência à importância de que o indicador seja bem definido. Desta forma, Holanda (2006) apropriou-se de um termo da língua inglesa chamado SMART, que significa elegante ou elaborado. A figura 4 apresenta as características de um indicador SMART.

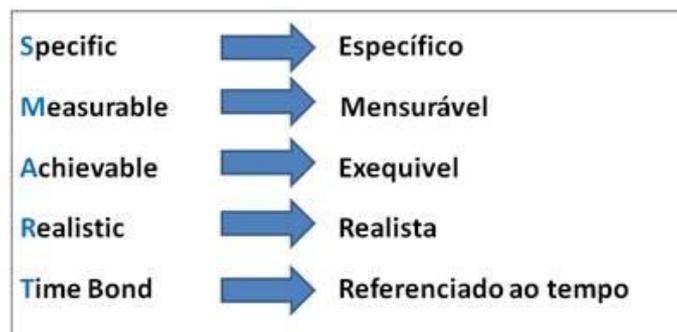


Figura 4: Matriz SMART, para os indicadores

Fonte: Adaptado de Holanda N. (2006)

Outra abordagem utilizada por Nilson Holanda (2006) é a CREAM (a nata), ou seja, somente aqueles realmente importantes são apresentados na figura 5.

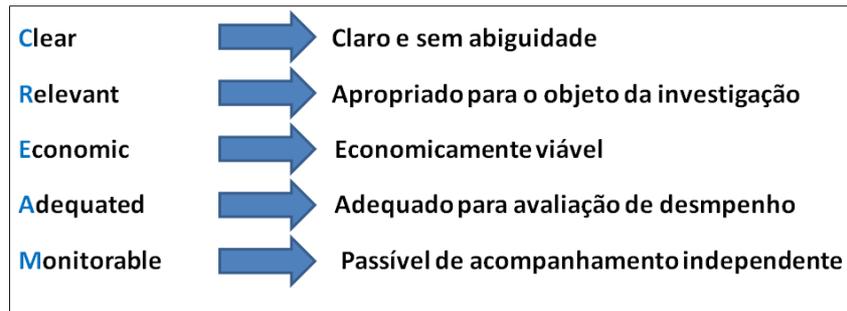


Figura 5: Matriz CREAM, para os indicadores

Fonte: Adaptado de Holanda N. (2006)

3. A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO BRASIL

Neste capítulo será apresentada a política do Governo brasileiro na questão do desenvolvimento regional, além de apresentar a Suframa e sua forma de atuação no contexto da Amazônia Ocidental.

A constituição de 1988 trata a redução das desigualdades regionais como um objetivo da República Federativa do Brasil. Neste sentido, o Governo Federal elaborou a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Brasil, 2017).

A PNDR foi criada em 2003 com os propósitos de reduzir as desigualdades regionais e de ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões brasileiras (Brasil, 2010). A instituição da PNDR como política de governo ocorreu por meio do Decreto nº 6.047 de 22 de fevereiro de 2007 (Brasil, 2010).

Conforme apresentado pelo próprio Ministério da Integração Nacional, o PNDR possuía três premissas para a questão do desenvolvimento regional (Brasil, 2010):

- a) Promoção e integração/articulação das instituições de governo para o esforço de redução das desigualdades regionais;
- b) Adoção de estratégias de ação em múltiplas escalas geográficas;
- c) Consolidação da PNDR como política de Estado (e não apenas de governo, de forma a garantir a sustentabilidade e continuidade do processo).

O objetivo geral estabelecido para o PNDR é o de reduzir as desigualdades regionais e ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões no País (Brasil, 2017). Os objetivos específicos são:

- Dotar as regiões das condições necessárias – infraestrutura, crédito, tecnologia etc. – ao aproveitamento de oportunidades económico-produtivas promissoras para seu desenvolvimento;

- Promover a inserção social produtiva da população, a capacitação dos recursos humanos e a melhoria da qualidade da vida em todas as regiões;
- Fortalecer as organizações socioprodutivas regionais com a ampliação da participação social e estímulo a práticas políticas de construção de planos e programas sub-regionais de desenvolvimento; e
- Estimular a exploração das potencialidades sub-regionais que advêm da magnífica diversidade socioeconômica, ambiental e cultural do País.

De forma a operacionalizar as questões de desenvolvimento regional, foi mantido no Plano Plurianual (2016-2019) o Programa Orçamentário “Desenvolvimento Regional e Territorial”, sendo a Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), vinculada ao Ministério da Integração Nacional (MI), responsável por gerir a execução de ações vinculadas ao programa, bem como a articulação das ações com outros Ministérios, assim como no caso da Suframa, que possui ações no PPA de Transferências Voluntárias vinculadas ao Programa 2029 (Brasil, 2017).

O objetivo do programa é o de “promover o desenvolvimento regional e o ordenamento do território brasileiro por meio do planejamento da ocupação” (Brasil, 2017). Nesse contexto, foram criadas políticas públicas para a Amazônia Ocidental, como as Áreas de Livre Comércio e Zona Franca Verde, que fazem parte da jurisdição da Suframa e serão brevemente descritas a seguir.

3.1 Programa Zona Franca Verde e as áreas de Livre Comércio

O Programa Zona Franca Verde (ZFV) foi criado pela Lei nº 11.898/2009 e regulamentado pelo Decreto 88597/2015, com o objetivo de fortalecer economicamente as áreas de Livre Comércio (ALC) pela concessão de isenção fiscal do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para os produtos com preponderância de matéria-prima regional, de origem vegetal, animal ou mineral, resultante de extração, coleta, cultivo ou criação animal na região da Amazônia Ocidental e Estado do Amapá (Gouveia, 2016).

As áreas de livre comércio abordadas pelo Programa ZFV são: Tabatinga, no Estado de Amazonas; Guajará-Mirim, no Estado de Rondônia; Macapá e Santana, no Estado do Amapá; Brasileia/Epitaciolândia e Cruzeiro do Sul, no Estado do Acre e Boa Vista e Bonfim, no Estado de Roraima.

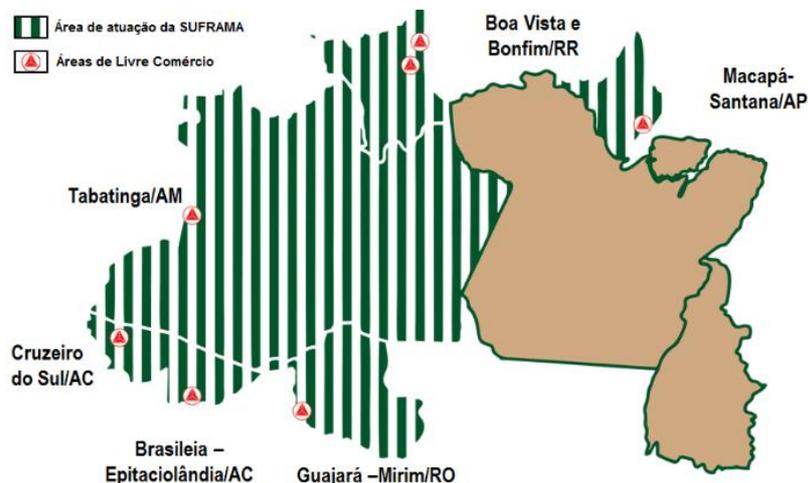


Figura 6: Área de atuação da Suframa e Áreas de Livre Comércio (ALCs)

Fonte: Adaptado de Gouveia (2016).

3.2 A Suframa no contexto do desenvolvimento regional

A Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Criada pelo Decreto-Lei nº 288/67 que estabelece também a área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, foi estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância a que se encontram os centros consumidores de seus produtos. (Suframa,2017)

As ações do Programa Interiorização do Desenvolvimento, atualmente incorporadas ao Programa Orçamentário 2029 - Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária, têm possibilitado que a Autarquia irradie a riqueza gerada pelo Polo Industrial de Manaus para os 153 municípios de sua área de atuação (Lima, 2017).

Conforme Portal da Transparência do Governo Federal (Portal da Transparência, 2017), o montante de recursos aplicados pela Suframa no período de 1995 até 2016, por meio de transferências voluntárias, perfaz o valor de R\$ R\$ 1.136.735.358,64 (um bilhão cento e trinta e seis milhões setecentos e trinta e cinco mil e trezentos e cinquenta e oito reais).

Com esses recursos, a SUFRAMA celebra convênios com governos estaduais e municipais, instituições de ensino e pesquisa, entidades de classe e cooperativas para viabilizar projetos de apoio à infraestrutura econômica, produção, turismo, pesquisa e desenvolvimento, formação de capital intelectual e, ainda, capacitação, treinamento e qualificação profissional.

3.3 Modalidade de transferências voluntárias do Governo brasileiro

Segundo o Portal da Transparência do Governo Federal (Portal da Transparência, 2017), a Transferência Voluntária é a entrega de recursos a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou daqueles destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS).

O Governo brasileiro também define que a celebração se dá por meio dos seguintes instrumentos: convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum (Portal da Transparência, 2017).

3.3.1 Convênios

O instrumento de convênio prevê um interesse mútuo entre o Governo Federal e outro órgão, seja da esfera estadual, municipal ou mesmo entidade privada sem fins lucrativos, com o propósito de executar um Programa de Governo, por intermédio de projeto, atividade, serviço ou para aquisição de bens. Conforme definição estabelecida no art. 1º, § 1º, inciso I, do Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007:

“I - convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública

federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação”.

3.3.2 Contrato de repasse

O contrato de repasse teve sua regulamentação dada pelo Decreto nº 8180/2013, e também prevê o interesse mútuo. No entanto, “a transferência dos recursos financeiros processa-se por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal que atua como mandatário da União” (Decreto nº 6170, 2007). Contudo, a instituição financeira escolhida recebe 5 por cento do valor total do instrumento para realizar, gerir e fiscalizar o recurso.

3.3.3 Termo de parceria

O Termo de Parceria foi instituído pela Lei nº 9790, de 23 de março de 1999, que estabelece instrumento entre o Poder Executivo Federal e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

São estas entidades qualificadas pelo Governo Federal e para celebrar o termo de parceria devem possuir como objetivo o interesse público, conforme lista destacada na lei: promoção da assistência social; promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; promoção da segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; promoção do voluntariado; promoção do desenvolvimento económico e social e combate à pobreza; experimentação, não lucrativa, de

novos modelos sócioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos concernentes às atividades mencionadas neste artigo.

3.3.4 Acordo de cooperação técnica

A Lei nº 13204 de 14 de dezembro de 2015 estabelece o instrumento Acordo de Cooperação, em que a administração pública e as organizações da sociedade civil estabelecem termos para a cooperação mútua sem que ocorra transferência de recursos financeiros. Dessa forma são compartilhados: conhecimento, equipamentos e inclusive recursos humanos para a consecução dos objetivos comuns ligados ao interesse público.

3.4 A operacionalização das transferências voluntárias

Quanto à operacionalização das transferências voluntárias do Governo Federal brasileiro, é importante destacar os sistemas de informática utilizados, o fluxo operacional e a legislação federal que trata do tema (Lima, 2017).

3.4.1 Sistemas de informação para transferências voluntárias

Conforme Lima (2017), até 2008 o Governo brasileiro utilizava o sistema SIAFI, em que o objetivo era o controle financeiro de repasses e recebimentos de recursos pelo Tesouro Nacional, sendo necessária a compilação de documentos e informações da execução em processos físicos. Essas fragilidades no controle das transferências voluntárias foram verificadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) (Brasil, 2016).

Dessa forma, o TCU expediu uma determinação (Acórdão 2.066/2006-Plenário) para que o Ministério do Planejamento e Gestão (MPOG) implantasse um sistema de informações em plataforma *web* para acompanhamento de todos os repasses da União. Em atendimento à determinação do TCU, o MPOG lançou em 2008 a plataforma SICONV, que torna obrigatório o registro de todos os atos relativos a convênios, contrato de repasse e termos de parceria (Brasil, 2016b).

3.4.2 Fases da operacionalização do convênio

Segundo definição do TCU (2013), são quatro as fases do convênio:

- Proposição
- Celebração/Formalização
- Execução
- Prestação de Contas

O início do processo de solicitação de recursos ao Governo brasileiro para aplicar em Estados e Municípios é a identificação da demanda que exigiria maior atenção do governo. Para tanto, a proposição prevê o conhecimento da realidade socioeconômica local (Brasil, 2016). Nesse momento é importante a avaliação *ex ante* para levantamento desses dados e consecutiva elaboração do plano de trabalho.

Conforme manual do TCU (Brasil, 2016), a celebração/formalização trata de todas as exigências formais e legais para que seja assinado o instrumento de convênio, como a apresentação de certidões de adimplemento com a União, comprovação de disponibilidade da contrapartida, licenças ambientais, comprovação da propriedade do imóvel. A partir de dezembro de 2016, com o advento da Portaria Interministerial 424/2016, passou-se a exigir também um plano de sustentabilidade do empreendimento.

Conforme o TCU, a execução é a parte vital para que o gestor atinja o êxito, o que depende principalmente de seguir com rigor o que está proposto no plano de trabalho, bem como seguir as normas e leis estabelecidas pela administração federal quanto à administração financeira e orçamentária (Brasil, 2016).

A prestação de contas é realizada no SICONV e será apresentada em até 60 dias após o término da vigência do instrumento, sendo composta por relatórios de execução física, financeira, de cumprimento do objeto e da relação de bens. Havendo saldo remanescente, este deve ser devolvido ao erário federal. Caso ocorra improbidade na prestação de contas, o órgão concedente pode solicitar a devolução do recurso por meio da tomada especial de contas (Brasil, 2016).

3.4.3 Marcos Legais sobre Transferências voluntárias

Em relação à legislação que trata da operacionalização das transferências voluntárias da União, podemos verificar uma evolução no que se refere ao controle, transparência no atingimento das metas e objetivos propostos, além da exigência, hoje, da comprovação da operacionalidade do projeto. No estudo de Lima (2017), foi compilada a evolução do Marco Legal das transferências voluntárias no Brasil, conforme apresentado a seguir na figura 1.

No princípio, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) expediu a Instrução Normativa 01/97, que estabelecia procedimentos para a celebração e a prestação de contas, além de exigir o cumprimento do objeto pactuado.

Posteriormente, os Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), da Ciência e Tecnologia (MCT) e da Fazenda (MF) editaram conjuntamente a Portaria Interministerial nº 127/2008, que enfatizou a seleção do projeto, que deveria atender às diretrizes programáticas do Governo, além de exigir a comprovação de capacidade e viabilidade técnica para a execução.

Em 2011, os Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), da Fazenda (MF) e da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) editaram a Portaria Interministerial 507/2011, que acrescentou o conceito de avaliação de resultados e de prestação de contas com foco na execução física e financeira. Esta Portaria foi substituída em 2016 pela Portaria Interministerial 424/2016, que destaca a exigência da avaliação de resultados no processo de prestação de contas do projeto.

		Instrução Normativa nº 01/97-STN	Portaria Interministerial nº 127/2008 - MP/MF/MCT	Portaria Interministerial nº 507/2011 - MP/MF/CGU	Portaria Interministerial nº 424/2016 - MP/MF/CGU
OBJETO		Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências.	Estabelece normas para a execução do disposto no Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.	Estabelece normas para execução do disposto no Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008 e dá outras providências.	Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências.
FASE	Celebração	-Requisitos legais de celebração;	-Seleção com base em diretrizes e objetivos programáticos -Qualificação Técnica e Operacional da Conveniente -Padronização dos objetos -Viabilidade técnica -Resultados esperados	-Seleção com base em diretrizes e objetivos programáticos -Composição de preços de obras e serviços de engenharia -Padronização dos objetos -Viabilidade técnica -Resultados esperados	-Seleção com base em diretrizes e objetivos programáticos -Qualificação Técnica e Operacional da Conveniente -Padronização dos objetos -Regra é a vedação à execução de serviços e obras de engenharia
	Execução	-Foco na fiel execução do objeto pactuado pela Conveniente e função de orientação da Concedente	-Acompanhamento e fiscalização do projeto pela Concedente	-Gestão dos programas, projetos e atividades pela Concedente. -Monitoramento, acompanhamento e fiscalização do convênio pela Concedente	-Gestão dos projetos e atividades pela Concedente. -Monitoramento e acompanhamento da conformidade física e financeira
	Prestação de Contas	Estabelecimento da prestação de contas parcial e final.	-Prestação de contas final	-Prestação de contas final com foco na execução físico-financeira	-Prestação de contas técnica e financeira com prioridade para os resultados
	Avaliação de Resultados	-	-	-Avaliação dos Resultados	-Avaliação dos Resultados

Figura 7: Definição Operacional de Avaliação

Fonte: Adaptado de Lima (2017)

4. AVALIAÇÃO DE PROJETO, DEFINIÇÃO, TIPOLOGIA E ETAPAS

No presente capítulo abordamos a metodologia aplicada nesta investigação, na tentativa de um levantamento sistemático que possibilite sua replicação. O intuito é o de aprimoramento dos projetos sociais buscando atingir a eficácia dos objetivos propostos, a efetividade nos impactos e dimensões sociais previstas e a eficiência na aplicação dos recursos, respeitando a dimensão de cada projeto.

4.1 Matriz Metodológica

Foi utilizada a seguinte matriz metodológica neste estudo:

Tabela 1 – Matriz Metodológica

Fonte: os próprios autores

Universo	Indivíduos e famílias receptoras de serviços ou bens do projeto
Tipo de Estudo	Descritivo
Classificação	Investigação-Ação
Instrumentos de Coleta de Dados (ICD)	Questionários
Abordagem	Qualitativa

4.2 Fundamentação

Segundo Jannuzzi (2016), a categorização da avaliação de projetos públicos deve estar de acordo com o momento de sua aplicação dentro do ciclo do projeto. Cohen e Franco (2013) dividem a análise em dois momentos, *ex ante* e *ex post*. A primeira para caracterizar o público-alvo, dimensionar a problemática social e, dessa forma, provisionar impactos futuros

da intervenção do projeto. A segunda utiliza-se de informações levantadas durante a implementação do projeto para avaliar os impactos sobre o público-alvo e sobre os resultados práticos do projeto.

Complementarmente, Jannuzzi (2016), adicionou a avaliação de processo como intermediária, destinada a verificar as rotinas operacionais do projeto, bem como eventuais falhas e gargalos na execução.

A abordagem adotada no processo de construção deste trabalho foi a **qualitativa**. O estudo classifica-se como **investigação-ação (IA)**, e o tipo de estudo é **descritivo**. Foi realizado inquérito com os participantes do projeto por meio de questionário padronizado para a coleta dos dados. O órgão do Estado de Rondônia responsável pela construção e funcionamento da obra também respondeu a perguntas acerca do funcionamento e gestão do empreendimento.

Segundo Coutinho et al (2009), a IA pode ser considerada como um agrupamento de métodos de investigação que associa ação (mudança) e investigação (compreensão), com base em um processo evolutivo, pelo qual a ação promove o pensamento crítico. O processo, por sua vez, promove novas ações de forma a gerar o contínuo aperfeiçoamento do processo.

Para Perovano (2016), o método da IA tem como propósito diagnosticar um problema específico para que se obtenha ao final um resultado prático. Segundo o autor, a aplicação desta técnica permite o envolvimento do investigador com o sujeito envolvido na problemática, de forma que se obtenha a solução de maneira participativa e coletiva. Esse envolvimento das partes permite o enfrentamento da problemática e cria um aperfeiçoamento da condição encontrada de início.

Saunders et al (2009) destacam o envolvimento contínuo com a temática abordada na metodologia IA. Como a problemática aborda temas concretos à realidade vivenciada, o método proporciona um engajamento entre participantes e investigador, dando maior confiabilidade às respostas da investigação.

Quanto aos estudos descritivos, Perovano (2016) destaca a importância de se estabelecerem as características e os perfis das pessoas, populações e fenômenos sociais ou físicos. O investigador define as características de cada variável, realizando apenas o relato descritivo dos atributos e aspectos de cada uma dessas características, sem que haja cruzamento de dados entre as mesmas.

Em estudos **descritivos**, Saunders et al (2009) destacam a importância dos estudos descritivos abordarem definição clara do contexto que se pretende estudar antes da etapa da coleta de dados. A partir dos dados coletados é importante realizar a síntese de ideias de forma a obter conclusões de maneira objetiva.

Perovano (2016), descreveu em sua obra os diferentes métodos para obtenção de dados qualitativos, como: entrevistas, questionários, observações e grupos focais. Desse modo, o uso dos métodos de forma plural em dada investigação permite um cenário mais amplo no contexto da investigação.

Para o presente estudo optou-se pela aplicação de questionário junto aos envolvidos como instrumento de coleta de dados (ICD) primários. Além disso, optou-se pelo levantamento de dados qualitativos perante o Governo do estado de Rondônia de forma a verificar detalhes da gestão do empreendimento.

O cerne desta pesquisa é avaliar a eficácia do investimento público realizado para a construção de uma feira coberta, além de estabelecer a efetividade nos impactos e dimensões sociais previstos e a eficiência na aplicação dos recursos governamentais.

4.3 Universo Humano da Pesquisa

Conforme metodologia preconizada por Cohen e Franco (2013), o universo do projeto é o grupo de pessoas ou famílias que são diretamente impactadas pelo projeto de intervenção proposto. Nesse caso, a população é limitada, ou seja, finita.

As características ou atributos dessa população variam conforme a magnitude, por se tratar de uma quantificação numérica a que chamaremos de medida. Quanto à natureza dos atributos, o presente estudo utilizou tanto variáveis discretas para números inteiros (quantidade de indivíduos por família, idade etc.), como variáveis contínuas, com decimais (renda, venda) (Cohen e Franco, 2013).

4.4 As hipóteses

Conforme a lógica apresentada por Jannuzzi (2016), o processo de avaliação deve ter o caráter investigativo completo e realizar uma avaliação a cada etapa do ciclo de vida do projeto. Dessa forma, o procedimento proposto começa pela **análise da pertinência** do projeto, mediante estudo da demanda social, de forma que se verifique a legitimidade da demanda ou se o projeto condiz apenas com interesses políticos eleitoreiros.

Com base na teoria da mudança social, no caso em que a demanda social seja identificada, Jannuzzi (2016) sugere a realização de uma **avaliação de desenho lógico**. O propósito é avaliar se a solução apresentada é a melhor em termos de intervenção para atender à demanda social em questão, ou se há alternativas mais vantajosas do que aquela apresentada.

Após as questões acima terem sido respondidas, Jannuzzi (2016) sugere a **avaliação de processo** com a finalidade de avaliar a implementação do projeto, de forma a apontar gargalos, atrasos ou problemas. Posteriormente, Jannuzzi (2016) sugere a **avaliação de impactos ou de resultados**, de forma a possibilitar a avaliação dos impactos e resultados alcançados com a intervenção.

Após a constatação de que o projeto atende a uma demanda social, que o desenho de implementação está adequado, que os procedimentos operacionais estão condizentes e que os resultados foram comprovados, Jannuzzi (2016) sugere que seja feita a **avaliação de eficiência ou custo-efetividade**.

Para Cohen e Franco (2013), as hipóteses devem obedecer a três condições:

- Oferecer uma resposta ao problema que originou a avaliação;
- As hipóteses não verificáveis diretamente devem utilizar as suas implicações lógicas;
- As hipóteses devem ser bem formuladas e explicativas (sem variação de significado).

O atendimento aos requisitos acima permite que a hipótese seja incorporada ao processo avaliativo.

4.5 O modelo Amostral

Quanto à amostra da pesquisa, foi utilizado o critério qualitativo-exploratório, método defendido por Jannuzzi (2016), em que a profundidade do resultado foi definida *a posteriori*, com base em uma seleção anterior dos entrevistados. Essa seleção foi realizada de forma intencional e não de forma aleatória. O viés qualitativo, mais significativo que o tamanho da amostra, é a diversificação do sujeito ou das unidades de investigação.

Nesse caso as amostras foram intencionais. Procurou-se a diversificação de pessoas e realidades de forma que se garantisse uma análise consistente. O tamanho da amostra foi influenciado pela riqueza de informações necessárias a uma análise qualitativa. Para Jannuzzi (2016), o tamanho da amostra deve garantir um *corpus* rico – relatos, depoimentos, falas transcritas – para uma análise posterior que garanta a pluralidade de opiniões e não apenas discursos regulares.

A metodologia proposta por Cohen e Franco (2013) sugere a sistematização das informações coletadas por meio de respostas dadas pela unidade de análise a um estímulo aplicado pela pergunta: Indagação → Resultados da indagação → Dado.

4.6 O questionário como instrumento de coletas de informações

Segundo o IPEA (2018), o questionário necessita apoiar um diagnóstico que permita a identificação do problema a ser solucionado pela ação pública. Desta forma o questionário necessita abordar a situação social e econômica para que se permita o desenvolvimento de uma política pública eficiente.

Isso pressupõe que algumas questões sejam respondidas: o que está sendo formulado, por quem, para quem e como. Nesse processo deve ser englobado o conjunto de atores e instituições na busca de solucionar as demandas para solucionar um problema específico de um determinado público-alvo. (IPEA, 2018)

As indagações do questionário devem estar atreladas a uma estrutura formal de codificação e tabulação dos dados. O questionário deve iniciar-se com a descrição do projeto e conter as

hipóteses centrais que permitam verificar a eficiência operacional, impactos e efeitos resultantes da implementação (Cohen e Franco, 2013).

Após a coleta dos dados, seguem-se os passos realizados na pesquisa para o tratamento das informações e posterior análise. Foram atribuídos números e valores às variáveis conforme a possibilidade de respostas por meio de uma planilha de codificação. Cada unidade de análise obteve apenas uma resposta para cada pergunta.

4.7 Modelo para avaliação de impacto

Segundo o IPEA (2018), a avaliação das políticas públicas deve iniciar, mediante análise *ex ante*, a fim de verificar a pertinência da intervenção governamental com o propósito de maximizar o bem-estar da sociedade e otimizar os gastos públicos. Essa análise permitirá inclusive que os custos e os benefícios sejam estimados previamente, oportunizando o processo de tomada de decisão.

Para Cohen e Franco (2013), a avaliação de impacto é realizada em um momento anterior ao início do projeto, diferentemente da avaliação de processo que deve ser aplicada no decorrer da execução. A análise *ex ante* tem por objetivo a previsão dos resultados esperados com a utilização da análise de custo-benefício ou de custo-efetividade.

A análise custo-benefício é mais assertiva para projetos com foco no retorno económico dos investimentos. Cohen e Franco (2013) também destacaram outros fatores além dos económicos que devem ser considerados no caso de projetos sociais, por exemplo, a renda marginal gerada para os beneficiários e a valorização dos bens e serviços ocasionados pelas intervenções dos projetos sociais.

Desta forma, os autores supracitados indicam a análise custo-efetividade técnica que compara custos resultantes do projeto por benefícios gerados, benefícios estes que não são obrigatoriamente expressos em unidades monetárias.

4.8 Construção dos indicadores de avaliação

Segundo o IPEA (2018) a elaboração dos indicadores sobre o problema a ser estudado permite traçar um panorama da situação antes da intervenção governamental. Permitindo também o acompanhamento e monitoramento durante a execução do projeto, de forma que permitam aos gestores aprofundar a avaliação sobre a eficácia e efetividade da intervenção.

Conforme explicitado por Cohen e Franco (2013), o processo de construção de indicadores consiste no ponto central do processo de avaliação. Os indicadores irão demonstrar o grau de alcance dos objetivos do projeto. A metodologia consiste em traçar o marco lógico de dimensionar o objetivo geral em subconjuntos do objetivo específico que, por sua vez, traduz-se em metas práticas. Esse processo está representado na Figura 8.



Figura 8: Objetivos e Indicadores da Avaliação

4.9 Análise custo-efetividade (ACE)

Conforme definição apresentada por Nuno (2013), A ACE, tem por objetivo comparar custos monetários sobre os efeitos causados por determinada intervenção, a fim de informar qual alternativa representa maior benefício. Nesse caso os benefícios não são apresentados em unidades naturais (nem quantificados monetariamente). Com o objetivo de maximizar resultados, diante de recursos financeiros disponíveis.

A relação ou razão custo-efetividade avalia os impactos do projeto em termos de produto e os relaciona com seus custos monetários, possibilitando comparar e hierarquizar alternativas

para o investimento proposto. A ACE permite avaliar o grau de eficiência relativa entre diferentes projetos minimizando custos e maximizando resultados (Cohen e Franco, 2013).

4.10 O processo de avaliação

Conforme publicação do Gabinete de Avaliação e Auditoria Camões (2014), o processo de avaliação é um importante instrumento de gestão que permite o aprendizado para incorporação de novas práticas em intervenções futuras para atingir os resultados esperados, contribuindo para a transparência dos processos e para a responsabilização de todos os agentes envolvidos. Desta forma são apresentadas características para uma boa avaliação:

- Ir ao encontro das expectativas dos detentores de interesse
 - ✓ A avaliação satisfaz os requisitos do contrato e as expectativas do plano de trabalho;
 - ✓ A avaliação incorpora um conjunto de valências standard, que vão ao encontro das expectativas da gestão.
- Constituir valor acrescentado
 - ✓ A avaliação contribui para o planeamento e programação de prioridades;
 - ✓ A avaliação contribui para o esforço de desenvolvimento, com informações em tempo hábil contribuindo a o processo de tomada de decisão, promovendo aprendizagem;
 - ✓ A avaliação apresenta resultados úteis de forma clara, possibilitando recomendações programáticas, através de um processo participativo entre todos os atores envolvidos.

A ênfase tradicional é de realizar uma avaliação *ex post* (avaliação retrospectiva). No entanto, a tendência atual é de avaliar a política pública antes de sua implementação. Existem duas técnicas para executá-la: a tradicional dá-se por meio da obtenção de indicadores de rentabilidade, como o Valor Atualizado Líquido (VAL) e Taxa Interna de Retorno (TIR). Contudo, a dificuldade em traduzir os benefícios sociais em unidade monetária pode distorcer a análise (Cohen e Franco, 2013).

Em contraponto a essa situação os governos de todo o mundo seguindo a orientação da OCDE vem aprimorando seus mecanismos de avaliação aplicando a avaliação ex ante. Na qual todos os aspectos do projeto são apreciados pelo promotor do projeto e um plano prévio do projeto é apresentado. Para tanto são realizados estudos de viabilidade econômico e social do projeto em uma etapa prévia. Esse plano deve ser submetido à aprovação de financiamento pela unidade competente (GAA, 2014).

Da mesma forma o Governo brasileiro em 2016 editou a Portaria Interministerial 424/2016 (portal de convênios, 2018), que passou a exigir que fosse apresentado junto ao Projeto Básico, um Plano de Sustentabilidade do empreendimento ou dos equipamentos a serem adquiridos com recursos de transferências voluntárias do Governo Federal. O respectivo plano deverá demonstrar como se dará o funcionamento/operacionalização do empreendimento, descrevendo rotinas de manutenção periódica e preventiva, definindo os responsáveis pela sua realização e como se dará o custeio.

Segundo a metodologia sugerida pelo IPEA (2018) deverá acompanhar as seguintes etapas:

- diagnóstico do problema;
- caracterização da política: objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados;
- desenho da política;
- estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade;
- estratégia de implementação;
- estratégias de monitoramento, de avaliação e de controle;
- análise de custo-benefício; e
- impacto orçamentário e financeiro.

4.11 Definição do problema

Conforme Cohen e Franco (2013), primeiramente é necessário traçar um panorama atual e comparar com um cenário desejável, obtendo um *deficit* presente-futuro. Ou seja, constrói-se um diagnóstico da situação do público-alvo e respectivos problemas, e planejam-se as soluções que lhes serão aplicadas.

Devemos neste ponto responder às seguintes perguntas:

- Quais serviços ou bens serão oferecidos pelo projeto? Consequentemente, que necessidades serão atendidas?
- Quem é exatamente o público-alvo da ação?
- Onde está localizado?
- Qual a disponibilidade de recursos?
- Como serão providos os produtos ou serviços do projeto?
- Existem alternativas para a solução da problemática?

4.12 Diagnóstico da situação

Para Cohen e Franco (2013) a função do diagnóstico é de descrever, explicar e prever. A descrição concentra-se na oferta do bem ou serviço proposto e na demanda do público-alvo pela intervenção proposta. A explicação trata dos problemas a serem enfrentados e de suas causas. A predição traça um comparativo de cenário antes e depois da intervenção, que resulta no benefício líquido do projeto.

Essa comparação de cenários pode ser verificada em forma gráfica, como no exemplo trazido por Cohen e Franco (2013), que apresenta um projeto de combate à desnutrição comparando a evolução da função peso/altura ao longo do tempo e criando um paralelo entre cenários com e sem projetos. É importante saber quais impactos serão alcançados com a intervenção proposta. Deste ponto em diante, é possível prever a mudança na função, gerando um ponto de inflexão no gráfico.

Dessa forma é possível identificar o custo social da não-implementação do projeto de intervenção identificado na figura 8, pela área hachurada.

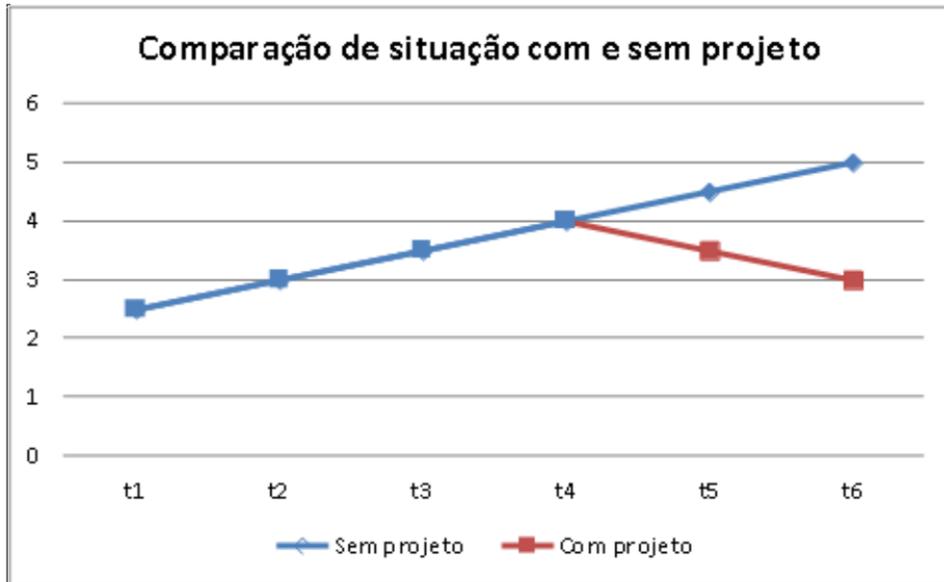


Figura 9: Comparativo de situação com e sem projeto

Fonte: Cohen e Franco (2013)

Para Cohen e Franco (2013), no caso de a alternativa possuir construção de obra física, será necessária uma avaliação físico-financeira do investimento. A metodologia deve levar em consideração o custo de capital e de operação, determinando dessa forma o custo por serviço ou bem, resultado do projeto.

A análise custo-eficiência propiciará uma opção pela alternativa de custo mínimo. Em caso de projetos em que não sejam exigidos investimentos de capital, a análise também é realizada, porém, sob o prisma da relação custo-efetividade, incluindo os impactos previstos para cada projeto. (Cohen e Franco, 2013)

4.13 O inquérito por questionário

A metodologia utilizada baseou-se no Guia Prático de Análise *ex ante* (IPEA, 2018) elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, juntamente com a Casa Civil da Presidência da República do Brasil. O objetivo da publicação é o de nortear a Administração Pública do Brasil no processo de avaliação das políticas públicas e possibilitar, no futuro, a construção de um sistema integrado de avaliação de políticas públicas do Governo federal brasileiro.

Foi realizada uma adaptação do questionário para a aplicação empírica no caso de avaliação do projeto de “Construção de uma Feira Coberta no Distrito de Triunfo”, no município de Candeias do Jamari, estado de Rondônia, Brasil. A proposta foi elaborada e apresentada pelo Governo do Estado de Rondônia para financiamento e execução por parte da Suframa.

O inquérito foi elaborado para ser respondido pelos trinta (30) feirantes que atualmente ocupam o calçamento público com barracas em uma feira improvisada. As questões tratadas no inquérito procuram abordar os seguintes aspectos:

- 1) Elaboração de diagnóstico socioeconômico dos atuais beneficiários do projeto;
- 2) Estrutura de gestão e funcionamento do empreendimento;
- 3) Estrutura de custos para operação e manutenção do feirão.

Com relação à primeira parte, que consiste no diagnóstico socioeconômico, o objetivo foi o de realizar um censo com os atuais ocupantes da feira. Foi verificado também quantas pessoas trabalham em cada banca; o perfil dos produtos comercializados, qual o faturamento médio; se os bens são produzidos pelos próprios feirantes ou se são adquiridos de terceiros; qual o custo médio do transporte das mercadorias; lucro médio da banca; se existem outras fontes de renda por parte dos feirantes.

Na segunda parte do plano de sustentabilidade foram verificados aspectos relativos à estrutura de gestão e operação do empreendimento. Como será o modelo de gestão; a periodicidade da feira quando estiver em pleno funcionamento; quais entidades governamentais estarão ou não envolvidas na gestão; como será a cessão dos espaços?

Na terceira parte foi sugerido que o Governo de Rondônia apresentasse a previsão para a estrutura de custos da feira em operação, como será custeado e como se dará a responsabilidade de cada entidade para assegurar a necessidade de caixa do empreendimento.

5. RESULTADOS

Neste capítulo abordamos os principais resultados desta investigação, baseados na aplicação da metodologia de avaliação *ex ante* no caso empírico para a construção de uma feira coberta em Candeias do Jamari no estado de Rondônia/Brasil.

Na presente pesquisa buscou-se aplicar os conceitos de avaliação *ex ante* a uma proposta apresentada pelo Governo do estado de Rondônia a ser financiada pela Suframa para a construção de uma feira coberta no município de Candeias do Jamari. Sendo a Suframa órgão do Governo Federal brasileiro, buscou-se aplicar a metodologia apresentada pelo Governo brasileiro para a avaliação das políticas públicas realizadas no âmbito do poder executivo.

O caso examinado na pesquisa exigiu uma adaptação do inquérito que se baseou no Manual de Avaliação de políticas públicas (IPEA, 2018) com o objetivo de traçar um Plano de Sustentabilidade para o empreendimento. O inquérito foi aplicado e compilado pelo proponente (Governo de Rondônia), que apresentou os resultados relatados nos parágrafos a seguir.

A primeira parte do inquérito buscou verificar o perfil socioeconômico dos beneficiários do projeto. Foi constatado que, atualmente, na rua próxima ao local onde será construído o empreendimento, funcionam 33 estandes. Importante salientar que a maioria dos feirantes vende mais de um gênero de produto. Os dados apontados no questionário indicaram os principais produtos comercializados, conforme Figura 10, apresentada abaixo:

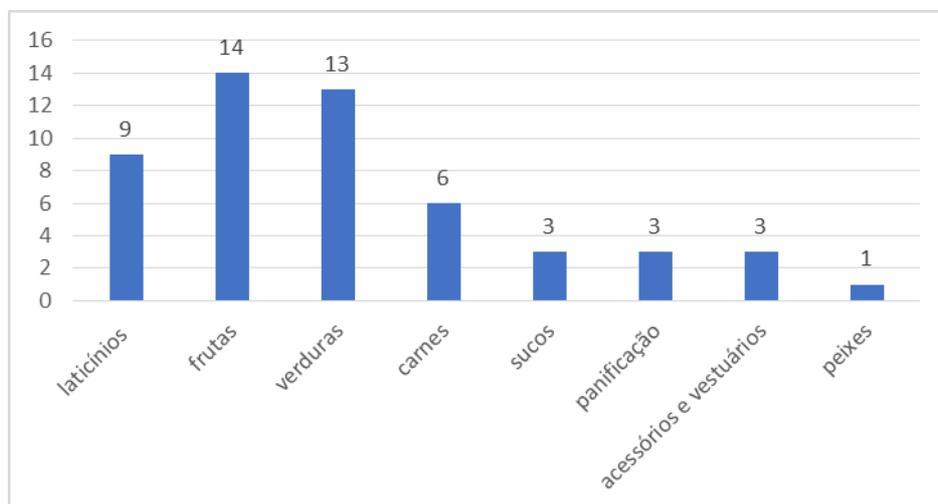


Figura 10: Produtos comercializados por banca

Fonte: Elaboração própria

A identificação dos produtos foi importante para definir a disposição das bancas na feira a ser construída, e a demanda por infraestrutura elétrica para instalação de equipamentos de refrigeração.

O faturamento médio diário atual de cada stand na feira é de R\$ 354,42 (trezentos e cinquenta e quatro reais e quarenta e dois centavos). O faturamento total por dia de feira é de R\$ 11.696,00 (onze mil seiscentos e noventa e seis reais). A figura 11 retrata que apenas quatro feirantes, o que representa aproximadamente 12 por cento, afirmaram que adquirem os produtos de terceiros. Dois feirantes (6 por cento) disseram que parte dos produtos comercializados é adquirida e outra parte é produzida por eles próprios. O transporte das mercadorias é em sua totalidade realizado por veículo próprio de cada feirante e custa em média R\$ 55,00 em combustível.

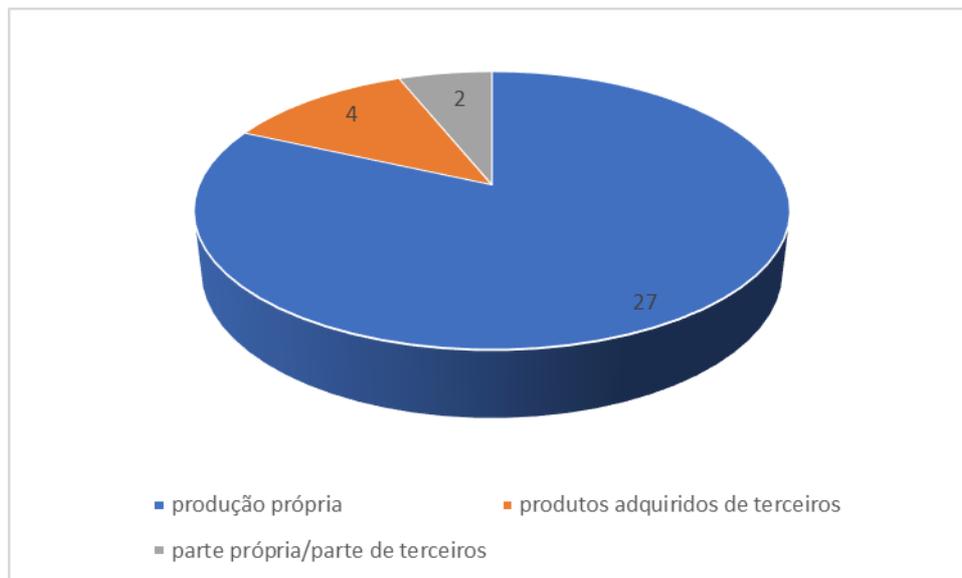


Figura 11: Produção própria ou de terceiros

Quanto à participação em outras feiras, apenas três feirantes disseram que não participam de outra feira em localidades próximas. Dessa forma, os responsáveis pela gestão do Feirão do Produtor de Candeias terão de analisar se existirá interesse dos feirantes em ampliar além dos domingos o funcionamento do empreendimento. Ou mesmo se existe demanda por parte da população para expansão desse funcionamento.

Quando indagados acerca do número de pessoas que trabalham em cada banca, foi possível verificar que treze feirantes trabalham sozinhos; dezesseis feirantes informaram que

contratam uma pessoa para trabalhar junto a eles; três afirmaram possuir dois funcionários e apenas um feirante possui três funcionários, conforme Figura 12. Desta forma o total de pessoas que atualmente trabalham diretamente na feira é de cinquenta e oito. Ademais, todas os empregados são pessoas que possuem vínculo familiar com o empregador.

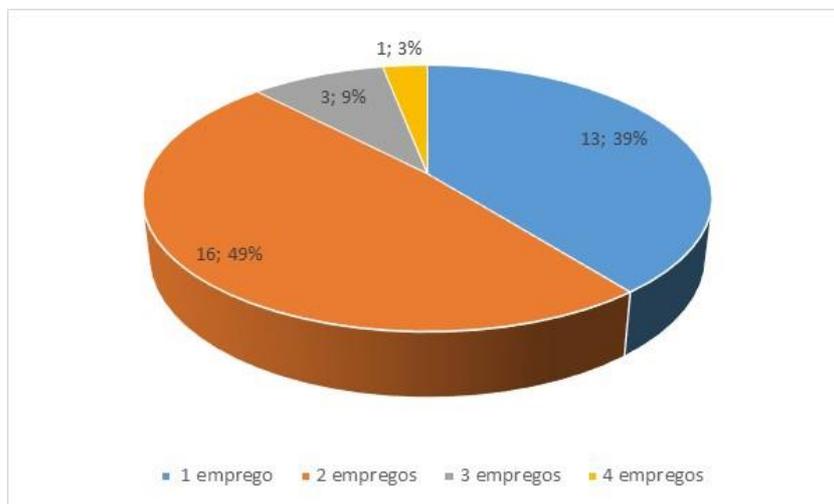


Figura 12: Geração de emprego por banca

O Governo do Estado de Rondônia, quando questionado sobre uma estimativa de ocupação de novos feirantes além dos que já ocupam a feira improvisada, informou que atualmente não dispõe desses dados.

A segunda parte do diagnóstico abordou a estrutura de gestão e funcionamento do novo empreendimento. O objetivo é entender como se dará a gestão do empreendimento, exigindo-se que o proponente do projeto, no caso, o Governo de Rondônia, apresente um modelo de gestão do negócio. Devem ser indicados também os participantes responsáveis pela gestão e definidas claramente as responsabilidades de cada um, de forma a se garantir a sustentabilidade do empreendimento.

Importante destacar que os recursos da obra são provenientes do Governo Federal do Brasil, por meio da Suframa. Este órgão é responsável pela avaliação do projeto, liberação dos recursos, fiscalização de sua aplicação e, por fim, é responsável pela compatibilidade dos resultados em relação aos objetivos definidos no projeto.

O Governo do Estado será o executor da obra, responsável em elaborar o projeto, licitar, contratar e acompanhar a obra até a sua entrega. A Prefeitura de Candeias do Jamari foi indicada como interveniente, ou seja, será responsável pela cessão do terreno para a obra e

assumirá a gestão do Feirão após a conclusão das obras. A Prefeitura também será responsável por articular com a Associação dos Feirantes Livres do Distrito de Triunfo a gestão participativa dos próprios feirantes.

A definição e a distribuição das responsabilidades são fatores importantes apresentados no diagnóstico. Junto a estes há a proposta de assinatura de um termo de compromisso a ser assinado por cada entidade envolvida. Para o primeiro ano, está prevista uma gestão compartilhada entre Prefeitura e Associação, na qual a Prefeitura, por intermédio da Secretaria de Agricultura do Município de Candeias, arcará com os custos financeiros da operação e da manutenção do espaço, além de se responsabilizar pela qualificação da gestão para que a associação possa assumir integralmente a administração do empreendimento a partir do segundo ano de funcionamento.

Destacamos que a Associação dos Feirantes Livres, entidade que será responsável pela gestão a partir do segundo ano de funcionamento, é composta de quatro outras associações, que são:

- Associação do Grupo Renovador do Produtores Rurais do Rio Preto de Candeias;
- Associação do Produtores das Linhas 1 e 2 do Rio Preto;
- Associação dos Chacareiros do Distrito de Triunfo;
- Associação dos Produtores Agropecuários de Três Rios.

A terceira parte do diagnóstico abordou a estrutura de custos e despesas correntes para operação e manutenção do Feirão do Produtor. Nesse cenário, o Governo do Estado de Rondônia fez uma estimativa média dos gastos necessários para custear a manutenção do espaço, conforme tabela 2 apresentada logo abaixo:

Tabela 2: Planilha de previsão de custos da feira

discriminação da despesa	Unidade	valor unitário	valor anual
Serviço de limpeza	mensal	R\$1.000,00	R\$12.000,00
Material de limpeza	mensal	R\$1.000,00	R\$12.000,00
Segurança	mensal	R\$1.200,00	R\$14.400,00
Outras despesas (água, energia, telefone)	mensal	R\$900,00	R\$10.800,00
total		R\$4.100,00	R\$49.200,00

Considerando que o faturamento médio atual indicado pelos próprios feirantes é de R\$ 354,42 (trezentos e cinquenta e quatro reais e quarenta e dois centavos) por semana, e que em média

são realizadas quatro feiras por mês, chegamos ao faturamento médio mensal de R\$ 1417,10 (mil quatrocentos e dezessete reais e dez centavos).

Diante do exposto, ao supor-se que a feira após sua entrada em operação, continue com a ocupação dos atuais trinta e três feirantes, considerando também que não ocorra aumento dos níveis de faturamento, o rateio dos custos entre os feirantes seria de R\$ 124,24 (cento e vinte e quatro reais e vinte e quatro centavos). Tendo em vista que essa boa parte estrutura de gastos de manutenção estimada tende a ser fixa.

Desta forma, para os valores estimados, os custos de operação e manutenção representariam, nove por cento do faturamento médio dos feirantes. Valores que podem ser considerados relativamente altos pelos feirantes e que merecem uma discussão mais aprofundada em um segundo momento. Contudo, está prevista a adesão de outros produtores para ocupar a Feira, tendo em vista que serão ofertados sessenta bancas enquanto há somente trinta e três ocupantes da feira atual.

Nesse caso, o diagnóstico prévio aponta a necessidade do Governo do Estado de Rondônia juntamente com a Prefeitura Municipal de Candeias do Jamari devem enveredar esforços para atraírem novos feirantes para ocupar o empreendimento quando colocado em operação.

O Governo do Estado afirmou que realizou diversas reuniões prévias ao projeto com a Associação dos Feirantes Livres de Candeias, ficando deliberada a criação de um fundo para a manutenção da feira a partir do segundo ano de funcionamento. O financiamento do fundo seria supervisionado pela Secretaria de Agricultura e contará com a participação dos feirantes que estarão ocupando a feira.

A elaboração do diagnóstico prévio permitiu um panorama claro da importância de cada ator envolvido, suas responsabilidades e também como se dará o funcionamento do empreendimento, além de provocar o comprometimento de todas as partes interessadas. No caso do órgão financiador, este deve providenciar uma maior segurança jurídica que evite a inoperância do empreendimento depois de construído; que garanta a boa aplicação dos recursos públicos; e que também preserve as ações planejadas contra eventuais mudanças de interesse político ocasionadas por troca dos agentes políticos envolvidos.

A aplicação do diagnóstico trouxe a visão do panorama situacional da realidade a ser impactada com o investimento. Proporcionando ganhos de eficiência, com o real

dimensionamento das necessidades do público-alvo, além de reduzir substancialmente o risco de desperdício de recursos públicos provocado por uma má gestão da obra ou mesmo pelo não-funcionamento do empreendimento. A implementação da metodologia permitiu o dimensionamento da relação custo- benefício adequada ao projeto prevendo antecipadamente o modelo de negócio e os desafios futuros na gestão do empreendimento.

A eficácia ainda não foi plenamente constatada em razão de o projeto ainda estar na fase de execução e só poderá ser constatada de forma plena quando a feira entrar em operação. No entanto, o trabalho de campo alertou o executor do projeto sobre a necessidade de instalações elétricas para a conservação de produtos perecíveis.

A constatação da efetividade do projeto só poderá ser confirmada com a entrada em funcionamento do empreendimento, com uma avaliação socioeconômica *ex post*, que identificará os impactos ao final do projeto, sejam económicos, sociais e/ou ambientais.

6. CONCLUSÃO

Neste capítulo serão apresentadas as conclusões, assim como os resultados alcançados e sugestões para trabalhos futuros.

Esta dissertação foi baseada na experiência de acompanhamento das transferências voluntárias realizadas pela Suframa, para promoção de projetos de desenvolvimento regional nos estados e municípios de sua área de atuação. Desde 2009, por iniciativa própria e de forma inédita, a metodologia definida pela Suframa prevê a aplicação de uma avaliação *ex post* realizada após a aprovação das prestações de contas do convênio, com o viés de verificar a operacionalidade do empreendimento.

Em virtude da falta de parâmetros levantados na fase prévia à celebração do convênio, verificou-se a necessidade de realizar uma avaliação *ex ante* que possibilite a construção de um diagnóstico prévio que venha a possibilitar a participação de todos os atores envolvidos, inclusive com a população a ser beneficiada pelo projeto, além da definição de obrigações e responsabilidades.

A presente investigação apresenta a construção simplificada de um diagnóstico prévio que permita o planejamento de forma coordenada das ações propostas. Considerando a baixa complexidade no caso específico do projeto de construção da feira coberta, as informações coletadas são suficientes para atender aos objetivos propostos pelo diagnóstico.

No entanto, o diagnóstico prévio é apenas a primeira parte do processo de avaliação e consiste em parte do processo de planejamento. O processo de avaliação, para ser completo, deve incluir o monitoramento das políticas implementadas de forma contínua. As informações prévias obtidas pelo diagnóstico *ex ante* devem ser comparadas com os resultados obtidos ao final do projeto por meio de uma avaliação *ex post*, identificando falhas e ajustes que permitam o aperfeiçoamento da eficiência do investimento público.

O aprimoramento do planejamento das ações prévias às celebrações de convênios deve permitir um acompanhamento mais detalhado do projeto, pela promoção de uma maior eficiência na aplicação dos recursos públicos; maior eficácia dos objetivos propostos e garantia da efetividade nos impactos no contexto das dimensões sociais previstas.

A partir de um roteiro adaptado que tomou por base a metodologia do IPEA disposta no “guia prático de análise *ex ante*”, foi elaborado um questionário que permite identificar o público-alvo do projeto; principais produtos comercializados; modelo de gestão; e como se daria a participação de cada entidade envolvida. Importante destacar a dificuldade do proponente, no caso o Governo do Estado de Rondônia, em realizar o diagnóstico, muito por conta de estarem apenas acostumados a planejar e a executar as obras sem maiores preocupações com a verificação da gestão e com o funcionamento após a entrega.

Essa falta de planejamento, aliada à falta de pessoal preparado que preveja o funcionamento do empreendimento, muitas vezes causa a não-operacionalidade e, por conseguinte, o desperdício do dinheiro público. Há inclusive casos em que o proponente é obrigado a devolver os recursos federais aplicados.

Dos resultados verificados a partir do questionário foi possível mapear cada um dos trinta e três feirantes que atualmente ocupam a feira improvisada na rua, nos arredores do terreno escolhido para a obra, e foi também possível assegurar a essas pessoas prioridade na ocupação da feira definitiva. Outro ponto importante foi verificar qual produto é comercializado, tendo em vista que quarenta e seis por cento dos feirantes vendem produtos perecíveis que necessitam de refrigeração, o que aponta para a necessidade de se garantirem instalações elétricas que permitam a utilização de equipamentos de refrigeração para armazenar adequadamente esses produtos perecíveis.

O aspecto verificado na sequência é que o empreendimento irá beneficiar em sua maioria produtores rurais e não intermediários, pessoas que exercem suas atividades colocando-se entre o produtor e o comerciante varejista considerando-se que 88 por cento afirmaram que comercializam produtos de fabricação própria. Quanto à renda, foi verificado que, embora em funcionamento de modo precário, a feira atualmente gera um faturamento médio mensal para cada feirante de R\$ 1417,69 (mil quatrocentos e dezesete reais e sessenta e nove centavos).

O Governo do Estado de Rondônia, responsável pela elaboração do diagnóstico, não realizou estimativa para o aumento do faturamento dos feirantes no novo local. Contudo, existe a expectativa de um incremento, bem como da vinda de outros produtores para participarem da feira, tendo em vista que serão construídos sessenta bancas e que, atualmente, a feira conta apenas com trinta e três associados.

Considerando que cinquenta e oito por cento afirmaram que não participam de qualquer programa de auxílio do Governo, parcerias importantes podem ser realizadas para promover a venda das mercadorias. Por exemplo, pode-se pensar na venda para composição da merenda escolar dos alunos da rede pública de ensino. E também parcerias com as Secretarias de Assistência Social para verificar quais programas públicos poderão contemplar os beneficiários do projeto.

Outro ponto importante abordado no diagnóstico é o modelo gerencial e compartilhamento de responsabilidades. Anteriormente se construía uma feira e depois se pensava em como seria gerida. Com isso, muitas feiras foram inauguradas e nunca funcionaram no interior do Brasil. O atual modelo prevê que o Governo do Estado, responsável pela construção, faça termos de compromisso com a Prefeitura de Candeias, que será a responsável pela gestão e manutenção; com a Associação de Produtores; e com a Associação dos Feirantes que serão responsáveis pela gestão do negócio após o primeiro ano de funcionamento. Essa definição de responsabilidades foi importante tópico abordado no diagnóstico, considerando-se que cada entidade assinou o documento e comprometendo-se a cumpri-lo.

Importante destacar também, que o diagnóstico apontou a necessidade de realizar um trabalho de capacitação desses participantes (associações e feirantes) em gestão, associativismo, cooperativismo e empreendedorismo para que venham a ter ampla autonomia administrativa do empreendimento.

Além de ter possibilitado a interação dos proponentes em realizar esse planejamento prévio de forma a permitir que todos os envolvidos, seja o patrocinador, seja o proponente, terceiros e beneficiários, tomem conhecimento de seu papel tanto durante a obra quanto durante o funcionamento do projeto, minimizando os riscos de insucesso do projeto.

Mesmo que algumas informações não tenham sido levantadas pelo Governo de Rondônia, como a previsão de aumento nas vendas, ou mesmo a ocupação de novos feirantes após a entrada em operação da feira, a proposição de realizar um diagnóstico prévio foi atingida.

O próximo passo a ser dado em pesquisas futuras é a definição da metodologia de avaliação *ex post*, aplicada aos casos específicos da Suframa, pelo estabelecimento de uma curva de acompanhamento de indicadores por intermédio da consolidação dos dados. Possibilitando a verificação da efetividade do investimento público.

O processo de avaliação prévia que está sendo proposto nesse trabalho deverá ainda ser lapidado para abarcar outras linhas de investimento executadas pela Suframa.

Considerando que a Suframa possui outras linha de investimento em desenvolvimento regional como o de promoção ao turismo, incentivo à produção, infraestrutura, capital intelectual e promoção comercial é importante que se estabeleçam parâmetros mais complexos para a criação de indicadores, visando abranger a complexidade de cada uma delas.

A possibilidade de testar a metodologia em situações concretas será um balisador para a construção de um sistema que permitirá verificar se a execução do Projeto está ocorrendo dentro dos objetivos propostos inicialmente. Será também permitido fazer um quadro comparativo de indicadores de cada projeto financiado.

A aplicação da metodologia de avaliações *ex ante* e posteriormente a avaliação de resultados *ex post* nos casos concretos permitirá a utilização de ferramentas de gestão para serem incorporadas à metodologia de avaliação de projetos financiados pela Suframa. Possibilitando um novo patamar na gestão dos investimentos públicos no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boullosa, r. d., & de Araújo, r. t. (2009). *Avaliação e Monitoramento de Projetos Sociais*. Brasil: Iesde.
- Brasil. Ministério da Integração Nacional. (2010). *A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e o olhar pós 2010*. Brasília, DF. (ed) Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, 2010.
- Brasil. Tribunal de Contas da União. (2016). *Convênios e outros repasses*. 6. Brasília, DF: Secretaria Geral de Controle Externo.
- Brasil. Ministério da Integração Nacional. (2017). *Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR*. Recuperado em 22 de setembro, 2017 <http://www.integracao.gov.br/politica-nacional-de-desenvolvimento-regional-pndr>
- Brasil, Casa Civil da Presidência da República; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada . (2018). *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*. Brasília: IPEA.
- Coelho, S. d. (2016). *Metodologia de avaliação de projetos sociais*. São Paulo: Cortez.
- Cohen, E., & Franco, R. (2013). *Avaliação de Projetos Sociais*. Petrópolis: Vozes.
- Coutinho, C. P., Sousa, A., Bessa, F., Ferreira, M., & Vieira, S. (2009). *Investigação-Ação: Metodologia preferencial nas práticas educativas*. Revista Psicologia, Educação e Cultura.
- Decreto Lei nº 6170/2007. (2007). Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Recuperado em 28 de setembro, 2017 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm
- Derlien, H.-U. (jan-mar de 2001). Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. 52, 1, 105-122. Rio de Janeiro: Revista do Serviço Público.
- Fagundes, H; Moura, A. (2009). *Avaliação de programas e políticas públicas*. 8, 1, 89-103. Porto Alegre, Brasil: Textos & Contextos.
- Faria, C. A. (outubro de 2005). A política da avaliação de políticas públicas. *revista Brasileira de Ciências Sociais*, 20, 59, 97-109. São Paulo, São Paulo, Brasil.
- Gabinete de Avaliação e Auditoria Camões, GAA. (2014). *Guia de avaliação*. Portugal: Instituto da Cooperação e da Língua.

- Gouveia, R. S. (2016). *Zona Franca Verde: roteiro do incentivo fiscal*. Manaus: Superintendência da Zona Franca de Manaus.
- Holanda, N. (2006). Avaliação de Programas. *Conceitos básicos sobre avaliação ex post de programas e projetos*, 370. Rio de Janeiro: ABC.
- Inácio, M. N. (2013). *Contribuições para a Determinação do Custo-Efetividade: caso do cancro do colo do útero*. Algarve: Universidade do Algarve.
- Jannuzzi, P. D. (2016). *Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais*. Campinas: Alínea.]
- Lei nº 9790/1999. (1999). Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Recuperado em 27 de setembro, 2017 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm
- Lei nº 13.204/2014. (2014). Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, “que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento. Recuperado em 27 de setembro, 2017 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204
- Lima, H. L. (2017). O papel da suframa na gestão de convênios voltados à interiorização do desenvolvimento regional da amazônia: uma análise baseada na efetividade dos investimentos realizados (dissertação de mestrado). Manaus: Universidade Federal do Amazonas.
- Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. (2016). *Portaria Interministerial 424, de 30 de dezembro de 2016*. Brasília: Portal de convênios. Acesso em julho de 2018
- Perovano, D. G. (2016). *Manual de metodologia da pesquisa científica* (1 ed.). intersaberes.
- Peter H. Rossi; Mark W. Lipsey; Howard E. Freeman . (2003). *Evaluation: A Systematic Approach by Howard*. Sage publication.
- Portugal. Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I. (Ed.). (janeiro de 2017). Plano Global de Avaliação do Portugal 2020.
- Portal da transparência. (2017). Recuperado em 27 de setembro, 2017 <http://www.transparencia.gov.br/glossario/>

- Rodrigues, L. C. (2015). Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. *I, I. Revista Avaliação de Políticas Públicas-AVAL.*
- Saunders, M., Lewis, L., & Thornhill, A. (2009). *Research Methods for business students.* New York: pearson.
- Stephanou, M. C. (2005). Análise comparativa das metodologias de avaliação das agências de fomento internacionais BID e BIRD em financiamentos de projetos sociais no Brasil. *Civitas-revista de ciências sociais*, 5(1), 128-160.
- Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA, Sítio institucional. Manaus, 2016. Recuperado em: 26 de julho, 2017 <http://site.suframa.gov.br/assuntos/modelo-zona-franca-de-manaus/o-que-e-o-projeto-zfm>.